UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina

JÓHIDSON ANDRÉ FERRAZ DE OLIVEIRA

OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?

São Paulo,

2017

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina

JÓHIDSON ANDRÉ FERRAZ DE OLIVEIRA

OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?

São Paulo,

2017

JÓHIDSON ANDRÉ FERRAZ DE OLIVEIRA

OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?

VERSÃO ORIGINAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Linha de Pesquisa: Práticas políticas e Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Gumieri Valério

São Paulo,

2017

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

O48o Oliveira, Jóhidson André Ferraz de
OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica? / Jóhidson André Ferraz de Oliveira ; orientador Marco Aurélio Gumieri Valério. - São Paulo, 2017.
142 f.

Dissertação (Mestrado)- Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Área de concentração: Integração da América Latina.

1. Relações Internacionais. 2. Governança. 3. Integração Regional. 4. Instituições. 5. UNASUL. I. Valério, Marco Aurélio Gumieri , orient. II. Título.

Nome: OLIVEIRA, Jóhidson André Ferraz.

Título: OEA E UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof(a). Dr(a). _____ Instituição_____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof(a). Dr(a)._____ Instituição_____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof(a). Dr(a). _____ Instituição_____

Julgamento _____ Assinatura _____

Aos meus pais, Iléa e André,
e ao meu irmão, Jhônatan.

AGRADECIMENTOS

Extremamente difícil começar esses agradecimentos... Os mais diversos acontecimentos e situações se desenrolaram durante o processo de escritura desse trabalho. Das incertezas que circundavam o final da graduação e as mudanças (de localidade, de hábitos e de "certezas") provenientes da aprovação em um programa de mestrado, passando pelas dificuldades financeiras, de confiança em mim mesmo, das reuniões e festas com amigos e amigas, dos debates e discussões com todos e sobre tudo, até a triste morte do vô Clóvis (que era um entusiasta e apoiador incondicional do meu trabalho) marcam esse processo construído por minhas vivências com o apoio, ajuda, estímulo, críticas e sentires por uma infinidade de "gentes". São essas "gentes" que tento agradecer aqui, além de Deus e todas as energias boas que me circundaram.

Bom, primeiro agradeço meus pais, Iléa e André, e meu irmão, Jhônatan pelo apoio, conselhos e os mais diversos estímulos que precisei nesse período. Além deles, agradeço de forma muito especial "minha guru", Ana Fonseca, pelas conversas, conselhos, ajudas (financeiras e tudo mais) e, sobretudo, pela amizade incondicional. Agradeço as professoras e amigas Karen Honório (pelas conversas inimagináveis e conselhos acadêmicos, além do DIÁLOGO incessante (rsrs')), Maria Eta Vieira (pelo carinho e consideração que me recebeu em São Paulo) e Renata Peixoto (pela orientação e apoio durante o TCC da graduação que culminou no projeto de doutorado).

Agradeço, com todo carinho que se possa ter, meus amigos Tiago Fratari (o Ti), Aline Paiva, Natali Hoff, Alexandre Martins, Thainá Eurich, Aline Silva, as Vi (Viviane e Victoria Kawasaki), Felipe Almeida, Liv Sarmento, Samanta Maia, Vanessa Zorek que, seja em bares, mesas, colchões, praia, ruas, prédios, aulas, virtual ou presencial, contribuíram para que eu conseguisse completar essa caminhada. Vocês foram incríveis!

E, como não poderia esquecer de forma alguma, agradeço meu orientador Profº Drº Marco Aurélio pela paciência, apoio, dicas e compreensão que teve comigo durante a pesquisa e a realização deste trabalho. Não poderia deixar de agradecer também, os professores doutores Márcio Bobik e Amaury Gremaud pelas considerações na banca de qualificação, e aos professores que aceitaram participar da banca de defesa desta dissertação.

Abraço fraterno,

Jóhi

"Soy

Soy lo que dejaron

Soy toda la sobra de lo que te robaron

Un pueblo escondido en la cima

Mi piel es de cuero por eso aguanta cualquier clima

Soy una fábrica de humo

Mano de obra campesina para tu consumo

Frente de frio en el medio del verano

El amor en los tiempos del cólera, mi hermano

El sol que nace y el día que muere

Con los mejores atardeceres

Soy el desarrollo en carne viva

Un discurso político sin saliva

Las caras más bonitas que he conocido

Soy la fotografía de un desaparecido

La sangre dentro de tus venas

Soy un pedazo de tierra que vale la pena

Soy una canasta con frijoles

Soy maradona contra inglaterra anotándote dos goles

Soy lo que sostiene mi bandera

La espina dorsal del planeta es mi cordillera

Soy lo que me enseño mi padre

El que no quiere a su patria no quiere a su madre

Soy américa latina

Un pueblo sin piernas pero que camina"

(CALLE 13, **Latinoamerica**).

RESUMO

Oliveira, Jóhidson André Ferraz de. **OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?** 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Ao longo da história, a governança regional na América esteve atrelada aos interesses dos Estados Unidos da América (EUA) exercidos por meio de instituições formais de abrangência continental, como a Organização dos Estados Americanos (OEA). Mais recentemente, com a virada para o século XXI, mudanças na conjuntura mundial e regional possibilitaram a percepção de alterações da governança aplicada na e para a América do Sul. Este trabalho busca compreender se essa importante parte do continente americano passou por um processo de substituição da governança hemisférica, representada pela OEA e atrelada aos interesses dos EUA, para uma governança subemisférica, representada pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), não apenas desatrelada dos interesses dos EUA, como ainda fazendo forte contraponto à sua influência. Para observar essa possível mudança no quadro da governança hemisférica a partir de uma perspectiva sub-regional, esse trabalho analisou desde a conformação, objetivos e atuação de ambas instituições, avaliando como a partir da criação da UNASUL, em 2008, pode-se pensar a alteração da governança na América do Sul e uma possível substituição da OEA como único *lócus* legítimo de representação e discricionariedade regional. No decorrer do trabalho podemos perceber que a organização sul-americana se configura como um ator importante na governança submisférica, porém, sua efetividade e legitimidade institucional podem ser postas em xeque a depender da conjuntura e dos interesses dos seus membros.

Palavras-chave: Governança regional. Integração Regional. Instituições. OEA. UNASUL.

RESUMEN

OLIVEIRA, Jóhidson André Ferraz de. **OEA y UNASUR: ¿Transición de una gobernanza hemisférica a una sub-hemisférica?** 2017. 142 f. Disertación Maestría - Programa de Pos-graduación, Interunidades en Integración de América Latina. Facultad de Filosofia, Letras y Ciencias Humanas de la Universidad de São Paulo, São Paulo, 2017.

A lo largo de la historia, la gobernanza regional en América estuvo vinculada a los intereses de los Estados Unidos de Norteamerica (EE.UU), ejercidos mediante las instituciones formales de alcance continental, como la Organización de los Estados Americanos (OEA). Recientemente, con la llegada del siglo XXI, cambios en la coyuntura mundial y regional han hecho posible la percepción de alteraciones de gobernanza aplicada en y para América del Sur. Este trabajo busca comprender si esa gran parte del continente americano pasó por un proceso de sustitución de la gobernanza hemisférica, representada por la OEA y relacionada a los intereses de los EE.UU, para una subhemisférica representada por la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR) desvinculada de los intereses de los EE.UU, como aún haciendo un fuerte contrapunto a su influencia. Para observar este posible cambio en el marco de la gobernanza hemisférica a partir de una perspectiva sub-regional, este trabajo analizó desde su formación, los objetivos y la actuación de ambas instituciones, evaluando cómo desde la creación de la UNASUR, en 2008, puede comenzar a pensarse en una alteración de la gobernanza en América del Sur así como una posible sustitución de la OEA ya no más como único lócus légitimo de representación y discrecionalidad regional. En el transcurso del trabajo podemos visualizar que la organización sudamericana se configura como un actor importante en la gobernanza sub-hemisférica, no obstante, su efectividad y legitimidad institucional pueden ser puestas en jaque dependiendo de la coyuntura e intereses de sus miembros.

Palabras clave: Gobernanza regional. Integración regional. Instituciones. OEA. UNASUR.

ABSTRACT

Oliveira, Jóhidson André Ferraz de. **OAS and UNASUR: Transition from a hemispheric to a sub-hemispheric governance?** 2017. 142 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

Throughout history, regional governance in America has been linked to the interests of the United States of America (USA) exercised through formal continental institutions, such as the Organization of American States (OAS). Recently, with the turn of the 21st century, changes in the global and regional conjuncture have made it possible to perceive changes in applied governance in and towards South America. This paper seeks to understand if this important part of the American continent has undergone a process of substitution of hemispheric governance, represented by the OAS and tied to US interests, for sub-hemispheric governance, represented by the Union of South American Nations (UNASUR), not only disregarded by US interests, but also strongly counteracting its influence. In order to observe this possible change in the hemispheric governance framework from a subregional perspective, this essay has analyzed from the conformation, objectives and performance of both institutions, evaluating how, since the creation of UNASUR in 2008, we can think of change of governance in South America and a possible replacement of the OAS as the only legitimate locus of representation and regional discretion. Along this paper we can see that the South American organization is an important actor in sub-hemispheric governance, but its effectiveness and institutional legitimacy can be challenged depending on the circumstances and interests of its members

Key words: Regional governance. Regional Integration. Institutions. OAS. UNASUR.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

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

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BRICS – Acrônimo do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAF – Cooperação Andina de Fomento

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-americano

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CES – Conselho Energético Sul-americano

COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

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

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

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

IBAS – Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul

IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

ISAGS – Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde

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

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Órgãos e Unidades Institucionais da UNASUL

LISTA DE TABELAS:

Tabela 1 – Orçamentos anuais da UNASUL (2011-2016)

Tabela 2 – Divisão de cotas UNASUL 2011/12

Tabela 3 – Divisão de cotas UNASUL 2013

Tabela 4 – Divisão de cotas UNASUL 2014

Tabela 5 – Divisão de cotas UNASUL 2015

Tabela 6 – Divisão de cotas UNASUL 2016

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... **14**

Capítulo 1) OEA E UNASUL – GÊNESE E ANTÍTESE: FORMAÇÃO DA GOVERNANÇA HEMISFÉRICA E SUBEMISFÉRICA

1.1) ORDEM, MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA: UMA RELAÇÃO CAUSAL..... **21**

1.2) OEA - UMA ORGANIZAÇÃO "AMERICANA": OS CAMINHOS QUE CONSTRUÍRAM A GOVERNANÇA HEMISFÉRICA..... **31**

1.3) UNASUL: REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA SUBEMISFÉRICA..... **44**

1.3.1) Um modelo de análise para entender a fundação e conformação da UNASUL..... **50**
(a) a dilatação da agenda pós-liberal..... **51**
(b) o continuum da conjuntura regional do período..... **53**
(c) a identidade..... **54**
(d) a questão da autonomia..... **57**
(e) discussão de soberania e intergovernamentalismo..... **58**

1.3.2) Uma síntese dos aspectos de conformação da UNASUL..... **61**

CAPÍTULO 2) GOVERNANÇA EM TRÂNSITO: SINTOMAS DA ALTERAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL OU UMA QUESTÃO DE INSTITUCIONALIDADE?

2.1) A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA OEA E DA UNASUL NA ESCALA HEMISFÉRICA E SUBEMISFÉRICA..... **63**
2.1.1) Fatores endógenos..... **65**
2.1.2) Fatores exógenos..... **74**

2.2) A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DAS DUAS ORGANIZAÇÕES FRENTES AS PROBLEMÁTICAS DA REGIÃO NO PERÍODO DE 2008/ 2014 – O CASO DE PANDO, DO IMPEACHMENT DE LUGO E O CASO VENEZUELANO..... **78**

2.3) A PROBLEMÁTICA DA DEMOCRACIA COMO FATOR INTERVENIENTE..... **89**

CAPÍTULO 3) TRANSIÇÃO DO *LÓCUS* DE GOVERNANÇA OU UMA QUESTÃO DE TEMPORALIDADE?

3.1) INSTITUIONALIDADE X TEMPORALIDADE – ASPECTOS INTERVENIENTES DA GOVERNANÇA UNASULINA..... **97**

3.2) DESAFIOS DA GOVERNANÇA SUBEMISFÉRICA FRENTE A RECONFIGURAÇÃO GEOPOLÍTICA DA REGIÃO E DA ORDEM MUNDIAL PÓS-PRIMEIRA DÉCADA DO SÉC. XXI..... **105**

CONCLUSÃO..... **116**

FONTES..... **121**

REFERÊNCIAS..... **128**

INTRODUÇÃO

Os ideários de integração na América foram defendidos por diversos pensadores[1] e se remontam antes da formação dos estados-nacionais americanos, ou mesmo de se tornarem independentes em relação às coroas europeias: Espanha, França, Holanda, Inglaterra e Portugal (SANTOS, 2004). Os ideais desenvolvidos por eles iam desde o fortalecimento bélico para enfrentar as antigas metrópoles até a necessidade de estreitamento dos laços políticos e econômicos para um desenvolvimento dos países americanos – principalmente, para os latino-americanos.

Uma vez independentes, os países da América Latina sofreriam definitiva influência de três eventos que ainda hoje comandam as relações entre as nações livres latino-americanas. Um deles, temporalmente marcado. Dois deles, reforçados com a passagem do tempo.

O primeiro diz respeito à composição monárquica brasileira, única em meio a inúmeras repúblicas. A forma de governo monárquico criaria uma percepção de desconfianças mútuas até pelo menos o fim do século XIX, quando o Brasil se torna também uma república. Apesar de marcado no tempo, esse fato contribuiu durante no mínimo um século para limitar as tentativas de integração na América do Sul (DULCI, 2012).

Os outros dois eventos têm que ver com um determinante de ordem externa e outro de ordem interna: externamente, conforme denotado por Moniz Bandeira (2010) foi a independência das treze colônias da América do Norte e o processo de conformação dos Estados Unidos da América (EUA); enquanto que interno à América Latina foi o surgimento da ideia de Pátria Grande de Simon Bolívar[2].

Isso porque, a rápida e impressionante ascensão dos EUA implicou um olhar de irmão maior e superior sobre o sul do continente, de modo que todas as tentativas de integrar o hemisfério e que vieram do Norte necessariamente passaram por atender primeiro aos anseios e interesses estadunidenses. Por outro lado, e como contraponto a aqueles, o ideário Bolivariano ou "*de la Patria Grande*" – que recomendava a busca pela integração das ex-colônias –, o qual, embora modificado ao longo do tempo, resistiu às mudanças e se apresentou como alternativa latino-americana à sanha nortista[3].

---

[1] Entre outros podemos citar: o padre Alexandre de Gusmão, Pablo Olavide, Francisco de Miranda, Andrés Bello, Bernardo O'Higgins, Juan Alberdí, San Martín e Simón Bolívar

[2] Simon Bolívar foi militar e líder político venezuelano, foi uma das peças chave nas guerras de independência da América Espanhola do Império Espanhol.

[3] SOUTO MAIOR, ANO, p.110.

Neste espeque, nos remetemos a concepção integracionista de Simón Bolivar e seu ideal de Pátria Grande. Tal concepção, veio sendo proposta[4] e construída desde os anos 1812, com o Manifesto de Cartagena, posteriormente em 1815, com a Carta da Jamaica[5] e na célebre Carta de Lima[6], de 07 de dezembro de 1824 cujo teor maior era a afirmação de uma vontade de formar uma confederação hispano-americana com regiões antes dominadas pelo Império Espanhol.

Em 1824, Bolivar começa a empreitada para reunir os países latino-americanos no que viria a ser o chamado Congresso do Panamá. Uma série de correspondências[7] fora enviada paras os governos dos jovens países hispano-americanos convidando-os para participar do congresso. Inicialmente, apenas os países de fala hispânica e independentes da coroa espanhola foram convidados, uma vez que a participação do Brasil, EUA e as Províncias Unidas do Rio da Prata (PURP) não eram desejadas por Bolívar, como nos explica Santos:

> Para Bolívar, o Brasil não deveria participar por dois motivos: idealizava uma Confederação que reunisse tão somente as antigas colônias espanholas na América e vislumbrava no Brasil uma ameaça a ser neutralizada, já que o país era tido como o representante dos interesses da Santa Aliança na América. No que tange aos Estados Unidos, acreditava que a Doutrina Monroe tinha o mesmo conteúdo intervencionista do tratado constitutivo da Santa Aliança, além de não ter sido uma antiga colônia espanhola, gerando dificuldades linguísticas e culturais insuperáveis. Por fim, não desejava a participação das Províncias Unidas do Rio da Prata em razão do alto grau de anarquia produzido pelas disputas internas naquele país (Federalistas e Unitários), bem como no Chile, e por ser o governo do Rio da Prata contrário à constituição de uma Confederação composta pelas antigas colônias espanholas na

---

[4] Porém, o historiador Luiz Souza Gomes denota que as ideias defendidas no Manifesto de Cartagena já haviam sido preconizadas por um artigo publicado por Bolivar no jornal inglês *"Morning Chronicle",* em 1810 (GOMES, Luiz Souza. América Latina, Seus Aspectos, Sua História, Seus Problemas. São Paulo: FGV, 1996).

[5] A carta da Jamaica tem esse nome em virtude de ter sido escrita por Bolívar enquanto encontrava-se exilado no território jamaicano, após a derrota dos revolucionários na tentativa de independência de 1810 e de 1813, o texto completo pode ser consultado em: http://www.cpihts.com/PDF/Simon%20Bolivar.pdf.

[6] Na Carta de Lima, Bolívar afirmava que: "já é tempo que os interesses e as relações que unem entre si as Repúblicas Americanas, antes colônias espanholas, tenham uma base fundamental que eternize, se possível, a duração destes governos. Profundamente penetrado dessas ideias, convidei em 1822, como presidente da República da Colômbia, os governos das Repúblicas do México, Peru, Chile e Buenos Aires para formarmos uma confederação e reunirmos no Istmo do Panamá, ou em outro ponto escolhido pela maioria, uma assembleia de plenipotenciários de cada Estado que nos servisse de Conselho nos grandes conflitos [...] No dia em que nossos plenipotenciários trocarem suas credenciais fixar-se-á na História Diplomática da América uma época imortal. Quando, depois de 100 séculos, a posteridade buscar a origem de nosso Direito Público e recordar os pactos que consolidaram os seus destinos, hão de ser notados com admiração os protocolos do Istmo. Aí se encontrará o plano das primeiras alianças trançando as marchas de nossas relações com o Universo. " (DULCI, Tereza M. S. Dulci. As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem. São Paulo: Alameda, 2012, p. 38).

[7] Para maiores detalhes e verificar o teor das cartas consultar a obra: SANTOS, Luís Claudio V. G. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)*. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

> América, temendo o surgimento de um poder superior ao dos Estados recém-independentes (SANTOS, 2004).

Mesmo com as refutações da presença desses países na conformação do Congresso do Panamá, por parte de Bolívar, eles são convidados a enviar seus delegados. Além de Brasil, EUA, PURP[8] foram convidados também, mas na função de observadores, a Grã-Bretanha e a Holanda (DULCI, 2012, p. 39).

Assim, o Congresso do Panamá ocorreu entre 22 de junho de 1826 a 15 de julho do mesmo ano, e tinha como objetivo: a união das nações sobre a base de um direito internacional comum; a criação de uma liga para tentar resolver os problemas entre os novos países hispano-americanos ou com países estrangeiros; o repúdio a tentativas de recolonização da América; a abolição das discriminações de origem e de cor; o fim do comércio escravo e a abertura dos países hispano-americanos ao comércio inglês[9]. Contudo, apesar de não alcançar os objetivos desejados, por problemas internos graves dos recém-criados países latino-americanos, o Congresso do Panamá é conclamado como referencial para projetos integracionistas da região na contemporaneidade, como o caso unasulino.

De outro lado, como resposta frente aos anseios da Santa Aliança, e segundo Souto Maior (1996), um posicionamento político às Cartas da Jamaica e do Manifesto de Cartagena, o presidente James Monroe, em 02 de dezembro 1823, em sua fala ao congresso estadunidense proclama a insígnia da Doutrina Monroe[10], "a América para os americanos", e são difundidos os preceitos do Panamericanismo[11] que servirão de norte central para o que anos depois viria a ser as Conferências Panamericanas[12].

---

[8] Segundo Tereza Dulci: Brasil não participou do Congresso do Panamá porque o governo imperial tinha receios de estabelecer uma aliança com os vizinhos hispano-americanos, "anárquicos" e "instáveis" [...] Além do Brasil e dos Estados Unidos, o Haiti também não esteve presente nesse Congresso, pois o país era considerado inconveniente devido ao seu movimento de independência ter sido liderado por escravos ou ex-escravos (DULCI, Tereza M. S. Dulci. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem.* São Paulo: Alameda, 2012, p. 38).

[9] DORATIOTO, Francisco. *Espaços Nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação.* São Paulo: Brasiliense, 1994; HALPERÍN DONGHI, Túlio. *História da América Latina.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975 e DULCI, Tereza M. S. Dulci. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem.* São Paulo: Alameda, 2012.

[10] *"Monroe Doctrine".* Disponível em: http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Monroe.html. Acessado em: 04/03/2016.

[11] O Panamericanismo pode ser definido como o movimento dos países americanos para criar e fomentar a colaboração entre os Estados em diversos âmbitos de interesses comuns, sejam militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais ou culturais (SANTOS, 2004).

[12] As conferências panamericanas se caracterizaram como um esforço diplomático dos Estados no sentido de estabelecer mecanismos de aproximação entre si (SANTOS, Ricardo. *A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul.* Porto Alegre: EDIL, 2004).

Neste contexto, se instaura uma conjuntura de desconfiança e de disputas nas relações internacionais dos países americanos[13], influenciada pelas investidas estadunidenses em ditar as pautas das nove conferencias[14], que levaram, em 1948, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A OEA, criada no dia 30 de abril de 1948, tem como missão institucional alcançar uma ordem de paz e de justiça, para promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência. Segundo Villa (2003), no cenário de Guerra Fria que então se anunciava, a entidade garantiu aos EUA uma zona livre da influência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Paralelamente à OEA, os países latino-americanos iniciam suas tentativas de integração sem a presença estadunidense, principalmente a partir das contribuições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Em 1960, surge a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com Argentina, Brasil, Chile, México, Peru, Paraguai e Uruguai, entrando, em 1970, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Ainda em 1960, nasce o Mercado Comum Centro-Americano – MCCA, com Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador. Com a ALALC enfraquecida surge, em 1969, o Pacto Andino (Comunidade Andina das Nações – CAN, a partir de 1996), com Bolívia, Peru, Equador e Colômbia (posteriormente Venezuela, que se retirou em 2006, quando Peru e Colômbia fecharam acordos bilaterais com os EUA). Em 1980, a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI substituiu a ALALC. Ainda na década de 1980, Brasil e Argentina se aproximam, resultando na Ata de Iguaçu, de 1985, um embrião do Mercosul, assinado através do Tratado de Assunção em 1991 (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – Venezuela pediu adesão em 2006 e em 2012 foi aceita).

Já o surgimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) envolve uma conjuntura mais recente, marcada por governos progressistas, interessados em maior autonomia para a região. O cenário de elaboração da Unasul recebeu decisiva contribuição dos falecidos Presidentes Hugo Chávez, da Venezuela e de Nestor Kirchner, da Argentina, do Presidente Rafael Correa, do Equador, do Presidente Evo Morales, da Bolívia e do ex-Presidente Luiz

---

[13] Ver BUENO, Clodoaldo. *"Pan-Americanismo e Projetos de Integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826 -2003)"*. In: *Política Externa*, São Paulo, vol. 13, n. I, 2004, p. 65-80; e CERVO, Amado Luiz. "Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos". In: CERVO, Amado Luiz; DOPCKE, Wolfang (orgs.). Relações Internacionais dos Países Americanos: vertentes da História. Brasília: Linha Gráfica, 1994, p. 358-367.

[14] Foram realizadas dez Conferências Panamericanas, porém, a X Conferência Panamericana, ocorrida em 1954 em Caracas, foi a última conferência, sendo seus trabalhos substituídos pela OEA (ARRIGHI, Jean Michel. OEA, Organizações dos Estados Americanos. Traduzido por Sérgio Bath. – Barueri: Manole, 2004, p. 16).

Inácio Lula da Silva, do Brasil [15]. Chama a atenção o fato de a UNASUL congregar os 12 países do sub-continente, fato inédito de um arranjo integracionista institucionalizado em nossa região.

Aspecto importante a ser destacado que vai influenciar no papel da UNASUL na região, é o impacto da conjuntura internacional na América do Sul no período entre o fim da Guerra Fria até meados dos anos 2000. A iniciativa de sua criação é resultado das transformações na integração regional dos anos 1990 baseados no que é chamado pela CEPAL (1994) de regionalismo aberto para a ampliação da agenda integracionista. Nesse sentido, torna-se importante resgatar as condicionantes globais e regionais que possibilitaram essa mudança no escopo da integração regional no continente a partir do século XXI.

Segundo Pennaforte (2001), o término da Guerra Fria e a redemocratização dos países sul-americanos vão ser as condicionantes propícias para a entrada da onda neoliberalizante na região. O quadro composto pelo fechamento de mercados nacionais a produtos estrangeiros, pela manutenção de mecanismos de controle de preços e pelos altos índices inflacionários, empobreceu e endividou o continente obrigando à busca por recursos de instituições financeiras internacionais como o Fundo Monetário Internacional que estabelecia em sua cartilha, como contrapartida ao empréstimo, fortes medidas liberalizantes da economia que arraigaram as desigualdades sociais internas e devastaram as possibilidades de desenvolvimento da região.

Com a virada do século, vê-se a convergência da chegada ao poder de governos progressistas de esquerda motivados pela falência do modelo imposto pelo Consenso de Washington. Tal conjuntura se soma à tensão causada pela ‘guerra ao terror’ após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque e ainda com a crise econômica nos EUA que se alastrou para a Europa em 2008. Para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), as propostas de desenvolvimento e de autonomia para a América do Sul vão ser traduzidas nos ideais conjunturais contemporâneos para a criação da UNASUL.

Para além, o surgimento do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS) e a insistente sugestão de uma mudança comercial mundial do Oceano Atlântico para o Pacífico, tornaram-se elementos decisivos a influenciar a solução de controvérsias entre os países-membros mais no âmbito da UNASUL e menos no da OEA.

---

[15] Em 2000 é criada a Iniciativa para Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), cujo objetivo principal é a elaboração de planos para as áreas de integração física e infra-estrutura que modernizasse as relações e potencializasse a proximidade sul-americana. Na 3ª reunião da IIRSA, discutiu-se a convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento e dessa forma aconteceu a criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA). Depois da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana que também reuniu Presidentes da América do Sul, em 2004, na Venezuela, a CASA virou Comunidade Sul-Americana de Nações, e finalmente, em 2008, União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), envolvendo os 12 países da América do Sul (CARVALHO, 2013).

Nesse contexto, também é verificada uma dilatação da agenda da integração regional, buscando a construção de uma identidade sul-americana ancorada na ideia de autonomia da região em relação aos EUA. Definir essa autonomia fora essencial para o desenvolvimento do trabalho aqui descrito, contribuindo com a percepção da nossa hipótese central, a de que se estaria em curso uma mudança em termos de governança no continente.

Além disso, a alteração dos objetivos e de paradigmas na relação entre os países sul-americanos e a potência mundial poderia refletir uma mudança da governança que passa a ser exercida pela UNASUL, em detrimento da OEA. Nesse sentido, analisamos os casos regionais ocorridos entre 2008 e 2014 denotando o desempenho dessas duas instituições frente a problemáticas entre os países da região a fim de podermos diagnosticar se há um transito de governança, uma vez que a hipótese deste trabalho é justamente a de que, embora sem ainda consolidarem-se, os países da América Latina de maneira geral, e os da América do Sul, de forma específica, iniciam uma movimentação rumo a deixar de serem coadjuvantes em órgãos multilaterais regionais que não fazem valer as vozes de todos os países-membros para outros foros cuja autonomia tanto do país individualmente quanto do próprio órgão é maior.

Desse modo, o trabalho está dividido em três capítulos para melhor abordagem do tema. No primeiro, intitulado OEA e UNASUL – gênese e antítese, são abordados em um primeiro momento o debate acerca do conceito de governança, ordem e multilateralismo a fim de alocar nosso trabalho no tempo e no espaço epistemológico das Relações Internacionais, posteriormente, nos centramos na formação histórica e conjuntural da criação das duas organizações e, como depois de criadas desempenham papel de governança na região.

Já no segundo capítulo, denominado “Governança em trânsito: sintomas da alteração da governança regional ou uma questão de escala e institucionalidade? ” temos na primeira seção uma análise da efetividade de ambas organizações com base nos aportes de Oran Young (2000). Na segunda seção fazemos uma descrição dos fatos e casos que ilustram a tese inicial de que houve, pelo menos incipientemente, um deslocamento da governança hemisférica exercida pela OEA, para uma governança subemisférica exercida pela UNASUL, na América do Sul. E, na terceira seção do capítulo, nos centramos na temática da governança acerca da temática da democracia, tão caras para essas organizações.

Por fim, no capítulo “Transição do *lócus* de governança ou uma questão de temporalidade?”, terceiro e último capítulo, nos concentramos nos aspectos da institucionalidade unasulino para entender se realmente há um transito realmente efetivo de governança, ou se está temporalmente marcado. Além de apresentar os principais desafios da

UNASUL a partir do fim da primeira quinzena do século XXI e as mudanças conjunturais contemporâneas de escala mundial e regional.

Capítulo 1) OEA E UNASUL – GÊNESE E ANTÍTESE: FORMAÇÃO DA GOVERNANÇA HEMISFÉRICA E SUBEMISFÉRICA

1.1) ORDEM, MULTILATERALISMO E GOVERNANÇA: UMA RELAÇÃO CAUSAL

Ordem, governança e instituições internacionais, do ponto de vista teórico, fazem parte de esforços analíticos-normativos que buscam entender como se dá a ordenação, estabilidade e regulação das relações internacionais no cenário político internacional.

Tais esforços se estabelecem no surgimento da disciplina de Relações Internacionais (RI) e tem a acompanhado desde então. A multiplicidade de escolas, teorias e conceitos que buscam explicar como os atores internacionais se relacionam, e como se daria a manutenção da estabilidade e da ordem no sistema internacional moderno[16], condicionaram o desenvolvimento da disciplina frente as ontologias de cada período histórico a fim de dar-lhes projeções normativas fenomenológicas.

Em rápida síntese, inicialmente, para a tradição realista[17] das RI o mecanismo que asseguraria a ordem e a estabilidade no sistema seria a balança de poder, a qual se dava a partir dos interesses de autopreservação estatal, das capacidades e constrangimentos oriundos a partir do poder dos Estados no sistema internacional. Posteriormente, para os estudiosos da Escola Inglesa, principalmente com Hedley Bull e Martin Wight a ordenação e a estabilidade do sistema internacional tinham a ver com a formação de uma sociedade internacional, a qual era, por essência, baseada no compartilhamento de normas e valores. Mais precisamente, Wight traz o conceito de sociedade para as RI contrapondo a ideia de conflito/concorrência entre os Estados como ordenadora do sistema internacional. Nessa mesma direção Hedley Bull, mesmo reconhecendo o caráter anárquico do sistema internacional, entende que o conjunto de normas, regras e valores ordenam o sistema, trazendo certa estabilização, e, portanto, a ordem se daria através de uma sociedade internacional pautada por valores de auto sobrevivência compartilhado por todos os atores (CASTRO, 2012).

---

[16] Iniciado com a Paz de Vestfália, em 1648, que foi resultado da Guerra dos Trinta Anos (Jesus, Diego Santos Vieira de. O baile do monstro: o mito da paz de vestfália na história das relações internacionais modernas. Scielo - História (São Paulo), 29(2), 221-232, 2010).

[17] Vale ressaltar que a teoria realista não é composta por uma homogeneidade de proposições e análises dos autores, porém, o ponto em comum entre todos é a centralidade do Estado no sistema internacional e suas influências e disputas de poder. Para maiores informações ver: CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012; e NOGUEIRA, J. P. **Instituições e Governança Global na Teoria das Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates nas teorias convencionais.** In: ESTEVES, Paulo L.(org.) Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: Editora Puc-Minas, 2003.

Nesse sentido também, porém pensando as fontes de ordenação do sistema internacional diante os acontecimentos da Primeira e Segunda Guerra Mundial, os teóricos liberais das Relações Internacionais, sob a luz dos princípios kantianos da busca da paz entre as nações, presumiam que princípios, normas e valores constrangeriam os atores internacionais (até então apenas os Estados) e garantiriam a estabilidade e a ordem do sistema internacional (daí vem a importância do Direito Internacional para essa corrente). Como reflexo desses pensamentos, propunham que apenas a criação de organizações internacionais multilaterais poderia garantir um ambiente internacional estável e ordenado[18].

Nessa conjuntura, os debates acerca das instituições[19] passaram a pautar as noções de ordem no sistema internacional em todo o século XX, chegando até os dias atuais.

As ideias acerca das organizações internacionais estiveram polarizadas entre os aportes clássicos das escolas realistas[20] e liberais das RI. Para a tradição realista, principalmente para os neorrealistas, a noção de instituições internacionais se relacionavam a ideia de preservação e manutenção da hegemonia dos Estados mais poderosos no sistema, enquanto que para os liberais tais instituições assegurariam através do direito internacional um ambiente internacional ordenado, interdependente, principalmente através da promoção do comércio entre os estados.

Assim, os ideais liberais passaram a ter papel central nos entendimentos que propunham a regulação e ordenação do sistema internacional. A exemplo disso estaria a criação da Liga das Nações[21], em 1919, e, posteriormente a criação da ONU, em 1945, ambas ligadas ao princípio resgatado e formulado nas teses do presidente norte-americano Woodrow Wilson[22],

---

[18] Ibid., p. 337-355.

[19] Atrelada a esses pensamentos liberais se deu a formulação, ainda que incipiente no século XIX, de arranjos de cooperação entre Estados para determinadas áreas ou fins (o Concerto Europeu e a criação da União Postal Internacional, e do ponto de vista regional americano, as proposições da União Panamericana através das Conferências Panamericanas são exemplos desses arranjos) (HOBSBAWM, 2015).

[20] Hans Morgenthal (2002) entende que as organizações internacionais são importantes mecanismos da balança de poder, uma vez que elas propiciam foros que legitimavam a política de poder engendrada pelos Estados mais poderosos. Vale salientar, que a noção de organizações internacionais enquanto mecanismos utilizados pelos países mais poderosos a fim de garantir suas hegemonias, vai ser uma importante questão levantada principalmente por Kenneth Waltz (1979), porém, tais matizes vão ser usadas para o debate acerca das organizações e a construção dos aportes dos neoliberais-institucionalistas, os quais buscaram apregoar os aportes de interdependência complexa como via explicativa da ordenação do sistema internacional. Para maiores informações vide: CASTRO, Thales. *Teoria das relações internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012.

[21] Para mais informações, vide GARCIA, Eugênio Vargas. O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

[22] Em linhas gerais as teses de Wilson, ou os 14 pontos de Wilson, fazem referência a um discurso feito pelo Presidente estadunidense Woodrow Wilson em janeiro de 1918, que tinha como objetivo traçar princípios para o alcance da paz mundial frente o fim da Primeira Guerra Mundial (GARCIA, 2000).

que pressupunha a criação de uma instituição de abrangência universal multilateral a fim da institucionalização dos princípios mantenedores[23] da estabilidade e da paz na ordem mundial. Vale salientar que os preceitos de Wilson, serão os disseminadores dos pressupostos liberais nas Relações Internacionais (NOGUEIRA, 2003).

Neste aspecto, a criação dessas instituições, configura a noção propriamente dita do multilateralismo na ordem mundial do século XX. Segundo Flávia Mello (2011), o termo multilateralismo foi difundido na instauração da ordem internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, presente no discurso do governo estadunidense para se referir à institucionalidade econômica instaurada pelas conferências de Bretton Woods, em 1944. Além disso, a autora esclarece que o termo multilateralismo é definido como "um sistema de interação estatal no qual cada membro busca estabelecer relações com o conjunto dos demais membros do sistema, ao invés de priorizar ações unilaterais ou bilaterais" (p. 13), expressando, assim, um mecanismo político que deveria ser promovido por uma institucionalidade internacional. Ademais, o conceito de multilateralismo envolve uma extensa variedade de situações internacionais, como: "método de negociação, método de ação, método de institucionalização de normas e de regulação do sistema internacional, ao mesmo tempo em que remete a um certo conjunto de valores universais fundados nos princípios da Carta da ONU" (MELLO, 2011, p. 13).

A difusão dos preceitos do multilateralismo ligado as concepções liberais das organizações internacionais vão pautar a ordenação das relações internacionais do pós-Segunda Guerra até o estabelecimento da ordem bipolar da Guerra Fria, quando elas se tornam palco e mecanismos das disputas desse período. Neste sentido, por exemplo, fora criada a Organização dos Estados Americanos, que significou, de um lado a composição de uma ordenação no continente, proveniente da tendência multilateralista em voga, e, de outro atendeu aos anseios dos Estados Unidos no prenúncio da Guerra Fria (VILLA, 2003; HERZ, 2002) (que veremos na seção 1.2).

Não obstante, as transformações mundiais[24] ocorridas desde o fim dos anos de 1960, mas principalmente a partir dos anos 1970, proporcionaram a emergência, ainda que incipiente, de novos atores no cenário mundial (criação de novas organizações internacionais e organismos multilaterais, empresas transnacionais, facções terroristas, etc.), que estabeleciam novos

---

[23] Esses princípios seriam estabelecidos e resguardados através do direito internacional, do comércio entre as nações e das instituições.

[24] São exemplos de fatos e mecanismos que influenciam esse período em escala mundial: o movimento dos Países Não-Alinhados em Belgrado em 1960, a criação da OPEP e as crises do petróleo, além da intensificação das crises e conflitos no Oriente médio e na Ásia, o acirramento da corrida armamentista, entre outros.

arranjos de relações internacionais, diferentes daquelas feitas pelos Estados (PEREIRA, C. et al., 2011).

Nessa perspectiva, as relações internacionais passavam de uma ordem hierarquizada composta pela autopreservação dos Estados, para o estabelecimento de uma ampliação do ambiente internacional, conforme explica Chyara Pereira et al.:

> [constituiu-se] um espaço de interação entre atores estatais e/ou não estatais, em que o conflito, inerente à anarquia existente no sistema internacional, seria constrangida por normas e valores, que criado padrões orientadores para ação dos agentes, regular-lhes-ia o comportamento [na arena internacional] (PEREIRA, C. et al., 2011, p. 2).

Contudo, vai ser no contexto do pós-Guerra Fria, já na década de 1990, que serão cunhados novos entendimentos acerca da ordenação do sistema internacional anárquico, principalmente diante do aprofundamento dos preceitos da globalização (particularmente a econômica).

Em um momento de rápidas e constantes transformações nos mais diversos âmbitos políticos, econômicos, sociais e culturais, provenientes do fim da supremacia dos EUA e da URSS na ordem bipolar, os temas e atores que vão influenciar no cenário internacional crescem vertiginosamente. As problemáticas acerca das drogas, do meio ambiente, da estabilidade democrática, das migrações, de desenvolvimento sustentável, etc., passam a fazer parte da agenda da política internacional de forma cada vez mais intensa.

Essa multiplicidade de temas ancorados no aprofundamento e disseminação dos preceitos democráticos e de maior participação na seara mundial, bem como as transformações econômicas provenientes da globalização, possibilitam a multiplicação do surgimento de novos atores (para além dos que já figuravam desde os anos de 1970), e a transformação dos tradicionais na arena política internacional. Isto é, as Organizações não governamentais transnacionais, os movimentos sociais (urbanos e rurais de abrangência transnacional), as organizações da sociedade civil, as fundações, os sindicatos, os governos subnacionais, etc., passam a influenciar os arranjos de ordenamento e regulação do ambiente internacional, conjuntamente com os Estados e as organizações internacionais (WEISS, 2000; ROSENAU, 2000; HEWSON e SINCLAIR, 1999).

Nessa direção, por consequência, as esferas de autoridades que regulavam as interações nas relações internacionais passaram a sofrer transformações. Segundo Rosenau (2000), há uma alteração da autoridade da ordenação do sistema internacional que não mais corresponde apenas aos Estados por meio das organizações internacionais, mas pela influência desses novos atores diretamente na arena global.

Nesse sentido, a questão da ordenação do sistema internacional se deu através da percepção da necessidade de conformação de estruturas que abrigassem instituições, regimes, regras e arranjos, que coordenassem as relações entre os atores do cenário internacional globalizado e multipolar. Dessa assertiva, se instaura a ideia de governança.

Vale ressaltar, contudo, conforme denotara Weiss (2000), que os debates teóricos sobre governança não se deram apenas por conta das novas dinâmicas do sistema internacional, mas, também, em detrimento das insuficiências teórico-normativas das escolas epistemológicas tradicionais em tratar do tema da ordem e das instituições frente à essas novas conformações do cenário global. Além disso, corroborou para a centralidade da temática de governança nas relações internacionais durante a década de 1990 a publicação do relatório *Our Global Neighborhood*[25] de 1995, concebido pela Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas[26], formalmente criada um ano antes, em 1994, além da publicação do *Global Governance Journal* a partir de 1995[27].

Entretanto, do ponto de vista acadêmico, as discussões teóricas sobre governança, são iniciadas no livro *Governance without government: order and change in world politics*[28], organizado e lançado por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel em 1992, obra que abre caminho para outras postulações acerca do fenômeno da governança na política mundial.

Assim, Matin Hewson e Thimothy Sinclair (1999), apoiados nessa conjuntura de transformações do pós-Guerra Fria, formulam, o que chamam de Teoria de Governança Global. Para eles há três diferentes aspectos que conformam essa teoria: o primeiro, é a redefinição das esferas de autoridade na política mundial por conta da ascensão de novos atores (vale destacar que aqui, os novos atores são entendidos a partir da eminência de uma sociedade civil global, a qual influencia nos mais distintos níveis e graus a arena política); o segundo, se relaciona com os debates normativos acerca dos regimes internacionais (com as mudanças mundiais, houve uma pujança de constituições de regimes internacionais nas mais diversas áreas e setores, que contribuíram para a ordenação do sistema internacional); e, por último o terceiro aspecto, tem

---

[25] Disponível em: http://www.defendruralamerica.com/files/GlobalGovernanceHenryLamb.pdf.

[26] A Comissão sobre Governança Global foi uma comissão formada por 28 altos representantes, que pretendia fazer recomendações acerca da segurança e da governança em escala mundial com as mudanças provenientes do fim da Guerra Fria. As primeiras ideias de sua formação se inicia em 1991, porém, só vai ser formalmente criada em 1994. Para maiores informações vide: COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global.* Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

[27] PEREIRA et al., 2011; WEIS, 2000; PORTER, 2009.

[28] Vale salientar, todavia, que os autores reunidos no livro não necessariamente utilizavam o termo governança, o qual vai ser utilizado apenas em uma nova publicação em 2000.

a ver com as transformações das instituições internacionais, principalmente no que tange ao sistema universal da ONU(com todos os seus organismos) e os foros econômicos, como o G7, a OMC, etc., que têm postulado regulações na seara internacional a partir de um sentido amplo do multilateralismo. Desse modo, para os autores, governança global se dá através da percepção de um complexo mecanismo de cooperação e de interações diversas da sociedade global, não se centrando de apenas um ente.

Analogamente, Weiss (2000) denota que governança também se estabelece a partir de uma multiplicidade de atores e níveis no cenário internacional. Para o autor a noção de governança se postula, basicamente, na percepção de que novos atores em distintos níveis (local, nacional, transnacional, regional, mundial) e de diferentes esferas (pública ou privada) engendram certa ordenação no sistema internacional globalizado.

Já, Oran Young (1990), parte dos mesmos pressupostos de multiplicidade dos atores, porém, para ele o papel de governança é desempenhado predominantemente através de regimes internacionais, em seu texto *Global Environmental Change and International Governance* ele vai trabalhar a ideia de conformação de regimes de meio ambiente e tentar demonstrar que os regimes estabelecem uma estrutura de governança. Além disso, no texto "A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas" o autor estipula um arsenal teórico-analítico para verificar a efetividade das instituições internacionais e como essas engendram/contribuem para a governança. Segundo ele, a efetividade de uma instituição se dá "na medida que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportaria se a instituição não existisse, ou se pertencesse a outros arranjos" (p. 221) e, desse modo, para analisarmos se tal instituição é efetiva, devemos investigar os fatores que governam essa efetividade, os quais são divididos em dois conjuntos: os de aspectos endógenos e os de aspectos exógenos. O primeiro, se relaciona aos aspectos que envolvem atributos das próprias instituições (mecanismos institucionais), enquanto que o segundo, se relaciona aos aspectos do contexto social (conjuntural) em que tais instituições funcionam, o que configura um arcabouço bastante profícuo para percebermos o papel desempenhado pelas instituições na governança.

Entretanto, o autor denota certa similitude da ideia de governança e regimes, não identificando diferença conceitual e fenomenológica de um conceito e outro.

Na mesma direção estão os trabalhos de Ernest-Otto Czempiel (2000), que analisa os regimes acerca da corrida armamentista e os conflitos bélicos e estipula-os como formas de

governança. Além deles, outros autores[29] também estabelecem regimes enquanto sistemas de ordenação do espaço internacional, configurando-os como sistemas de governança em detrimento da abordagem de governança global como fenômeno que abrange também os regimes, as instituições e demais atores da política mundial. Sobre isso, Chyara Pereira et al. explica:

> a abordagem da teoria de regimes dá preferência à utilização de sistema internacional de governança em detrimento do conceito de governança global. Além de indicar seu foco específico em determinados atores e processos, a teoria de regimes não aborda a possibilidade do conjunto de regimes internacionais constituir um sistema internacional de governança (PEREIRA, C. et al., 2011, p. 16).

Em contraponto aos autores que analisam regimes enquanto análogos à governança, Rosenau (2000) esclarece que governança não pode ser confundida com regimes. Para ele, regimes[30] como a governança, são entendidos como arranjos ou "conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores na arena internacional" (p 20.), porém, afirma categoricamente, que regimes e governança não são a mesma coisa, pois os regimes são para uma área específica das relações internacionais *(issues-area),* enquanto que a governança abrange uma multiplicidade de áreas, entendimentos e age segundo uma funcionalidade e propósito (ROSENAU, 2000).

A partir disso, Rosenau (2000) concebe o conceito fenomenológico de governança de forma ampla, estabelecendo uma relação interativa causal entre governança e ordem. Para o autor, a ordem mundial em sentido maximizado é o equivalente a ideia de política mundial ou, de forma mais teórica analítica, equivale-se ao presente sistema internacional anárquico (que por ser um sistema que abriga a multiplicidade de fenômenos da esfera internacional reflete e se configura como um tipo de ordem construída por certo tipo de governança).

Vale salientar, entretanto, que o termo 'anarquia', relacionado ao sistema internacional vigente, deve ser usado apenas para indicar a ausência de uma autoridade suprema no sistema internacional acima dos governos nacionais e, não entendida como a falta de uma estrutura de ordenação, ou uma tendência para que os atores sigam distintos caminhos, não levando em

---

[29] Como por exemplo Karl Holsti (2000) e Mark W. Zaclier (2000).

[30] Conforme conceito definido por Stephen D. Krasner em 1983, no texto "International Regimes" e no texto "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", publicado na revista International Organization (Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring.1982), que foi traduzido para o português por Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda e publicado na Ver. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 42 Recebido em 28 de junho de 2010., p. 93-110, jun. 201.

conta princípios, normas, regras e procedimentos que abriguem os Estados na arena internacional (ROSENAU, 2000).

Dessa percepção é que o autor fundamenta (que também é título de seu livro) a ideia de governança sem governo, a qual possibilita dois entendimentos de sua conceituação de governança. O primeiro é o que acabamos de explicar, a governança se estabelece na medida que não existe nenhuma autoridade central suprema no sistema internacional e, o segundo, que governança não é o mesmo que governo, uma vez que governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal com poder de polícia que garante a implementação de suas políticas, enquanto que governança é um sistema mais amplo, que se configura como um sistema de ordenação dependente de sentidos intersubjetivos, de constituições e estatutos formalmente criados que só funciona se for aceito pela maioria ou pelos atores mais poderosos do seu universo[31]. E, ademais, governança significa necessariamente o desempenho de funções que dão viabilidade para qualquer sistema humanamente criado (ROSENAU, 2000, p. 14).

Nesse sentido, o papel de governança presume uma série de funções como:

> por exemplo, a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema, evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável, buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcança-los [...] (ROSENAU, 2000, p. 14).

Essa ideia de funcionalidade da governança remete-nos aos resultados e ao mesmo tempo como se deram essas estruturas que conformam e delineiam essa ordem na política mundial.

Segundo Rosenau (2000), a questão da ordem é de extrema importância, já que ela é concebida através da governança, e essa última modela a natureza dela, gerando uma relação de causalidade e de construção interdependente entre os dois fenômenos. Ou seja, a ordem é causa e consequência da governança, e esta, por sua vez, também é precondição e consequência da ordem. Nas palavras do autor: “não pode haver governança sem ordem, e não pode haver ordem sem governança (a não ser que os períodos de desordem sejam considerados uma modalidade de ordem) ” (p. 20).

---

[31] Em outras palavras, governança é o conjunto de sentidos intersubjetivos (dos mais variados tipos e natureza – sejam construções identitárias, pressões diplomáticas, discursos políticos, concertações ou mobilizações políticas, econômicas ou sociais, históricas, reuniões, representações de poder militar, econômico, etc), e as constituições e os estatutos (tratados, resoluções, declarações, organizações, regimes, pactos, etc), possibilitam a construção da governança.

Nessa perspectiva, a ordem mundial é um todo orgânico[32], que com graus variados de "administração, de sucessos, de fracassos, de desafios, de mudanças e de entendimentos", ocorre a política mundial, "de um momento para outro, ou até que seus fundamentos deixem de ser consistentes com as necessidades, capacidades, demandas e práticas dos indivíduos"[33], ou seja, quando a estrutura de governança modificar essa ordem (quando isso ocorrer haverá a transformação dessa ordem ou a mudança para uma outra ordem mundial).

Em outras palavras, a noção de ordem, nada mais é, que o fenômeno de ordenação do sistema internacional engendrado pela governança, e esta por sua vez, por ser configurada com uma multiplicidade de atores e conjuntos de autoridade só é governança porque a ordem estabelecida o permitiu. Ou seja, a ordenação do sistema se dá através de um conjunto de entendimentos e mecanismos que acontecem em qualquer período, em uma diversidade de locais, ritmos de transformação e configurações estruturais, nas quais emergem estruturas de governança e, quando emergidas, sustentam essa ordenação ou configuram outra (daí teríamos a mudança dessa ordem prevalecente) (ROSENAU, 2000).

Em suma, para Rosenau (2000), governança é um sistema engendrado por diversos atores, com graus e dimensões distintas que ocorrem em uma diversidade de locais simultaneamente, configurando uma ordenação (ordem) correspondentes a seus universos, porém todos compõem a governança em escala mundial e consequentemente uma ordem mundial. Vale salientar, porém, que ordem e governança não podem ser confundidas, uma vez que, conforme lembra Biersteker (2000), "a governança tem essencialmente um propósito e não deve ser confundida com a ordem, que dispensa uma intenção ou propósito consciente" (p. 143).

Nessa direção, portanto, como vimos, todos os autores que demonstramos partem da mesma percepção de que houve certa descentralização na esfera de autoridade na política mundial e a construção da governança a partir de arranjos multifacetários permeado por diversos atores. Porém, é consenso, também, entre os autores que trabalham governança o papel importante das instituições internacionais, que por essência constituem o multilateralismo, enquanto coadjuvantes na construção da governança mundial[34].

---

[32] No que tange a concepção de ordem como "conjunto orgânico", só é orgânico no sentido de partilharem dos mesmos recursos terrestres e condições ambientais do planeta. Além disso, essa ideia de organicidade tem a ver com o sentido da ordem mundial ser concebida como um conjunto único de entendimentos e arranjos, embora não estejam associados causalmente em uma matriz estrutural única (ROSENAU, 2000, p. 28).

[33] ROSENAU, 2000, p. 27.

[34] HEWSON & SINCLAIR, 1999.

Neste sentido, sobre a importância das organizações/instituições internacionais, YOUNG (2000, p. 260), lembra que "asseverar que as instituições são importantes não é o mesmo que afirmar que elas funcionam invariavelmente, ou mesmo habitualmente, como determinantes críticas da conduta internacional, individual ou coletiva", ainda mais que elas partem dos ideais multilateralistas de conformação e, desse modo, o grau de efetividade que elas atingem se torna crucial para a constituição de governança no espaço internacional.

Relacionando-se com isso, vale salientar, por fim, que a ideia de multilateralismo perpetrada com os teóricos liberais, vai ser parcialmente alterada no pós-Guerra Fria. Isso porque, conforme explica Flávia Mello (2011, p. 13), "desde a década de 1990, tanto o conceito de multilateralismo como o de governança assumiram significados estritamente institucionais, remetendo a modelos organizacionais e técnicas de negociação " que ordenam os Estados e atores no sistema internacional. A diferença é simples, a noção de multilateralismo, contemporaneamente, está mais ligada ao método de negociação ou de conformação institucional que admite uma variedade de atores e arranjos, em detrimento do conceito clássico que pressupunha apenas a presença dos Estados em organizações internacionais.

De modo geral, pudemos perceber que a ordenação do sistema internacional esteve no cerne das discussões teóricas das Relações Internacionais, e foi se alterando conforme as transformações empíricas da política mundial. Tais transformações impuseram reflexões acerca de concepções normativas-explicativas desse fenômeno de cooperação e estabilidade no sistema internacional, que resultou nos ideais de governança mundial surgida com o final da era bipolar.

Conforme vimos, o fim da Guerra Fria proporcionou à comunidade internacional maneiras de atuação conjunta frente a diversas agendas, como: dos direitos humanos, de questões ambientais, nucleares, econômicas, da democracia, etc., que foram traduzidas na criação de organizações internacionais, regimes, fóruns e instrumentos de caráter global ou mesmo regionalizados, ou locais, que estabeleceram novas formas de ordenamento do sistema internacional.

Como reflexo desses pensamentos na realidade, podemos perceber duas situações no âmbito hemisférico e subemisférico do continente americano: a primeira, que as mudanças do multilateralismo proporcionaram uma reconfiguração das agendas da OEA – na época de sua criação tentava abrigar e regrar diversas temáticas e –, a partir da década de 1990, se centra em questões de direitos humanos e democracia (VILLA, 2003). E, a segunda, o surgimento das diversas iniciativas de arranjos regionais temáticos nesse período (organizações internacionais, mecanismos integrativos, pactos, etc,), como, por exemplo, a criação do NAFTA, dos Pactos

acerca da democracia e as discussões de livre mercado como a ALCA, e na América Latina especialmente, a criação do MERCOSUL, da CAN e da UNASUL, que emergiram estimulados por essa nova ordem e governança mundial, porém traduzidas aos aspectos regionais.

Desse modo, enfim, os arranjos internacionais do continente americano como um todo e, sobretudo os da América do Sul, mais especificamente a OEA e a UNASUL (temas dessa pesquisa), compõem e são compostos por fenômenos internacionais (representados por instituições, regimes, pactos, etc) independentes ou não, que tem papel de regrar e conceber as atividades das relações internacionais de determinados atores, e desse modo perfazem e, concomitantemente, são resultados da ordem regional (seja hemisférica ou subemisférica) e, essas a mundial.

Em outras palavras, as duas organizações parecem estipular estruturas de governança conforme previsto por ROSENAU (2000), porém, conforme vimos com YOUNG (2000), a formação, operação e persistência das organizações internacionais revelam o grau de efetividade delas, e a efetividade por sua vez, delimita o papel de governança que elas podem engendrar.

Desse modo, portanto, para entender como surgem e como as duas organizações (OEA e UNASUL) engendram e alicerçam seus papeis de governança e consequentemente estabelecem certa ordem regional, analisaremos separadamente, nas próximas duas seções (a 1.2 e a 1.3), a conformação de ambas e seus alinhamentos políticos-institucionais.

1.2) OEA - UMA ORGANIZAÇÃO "AMERICANA": OS CAMINHOS QUE CONSTRUÍRAM A GOVERNANÇA HEMISFÉRICA

A Organização dos Estados Americanos (OEA), criada no dia 30 de abril de 1948, tem sua conformação no auge dos ideais multilateralistas do século XX. Sua missão institucional, conforme sua carta de fundação, é de "alcançar uma ordem de paz e de justiça, para promover a solidariedade, intensificar a colaboração e defender a soberania, a integridade territorial e a independência dentre os Estados Americanos" (OEA, 1948), o que fora fruto das construções dos debates iniciados com as Conferências Panamericanas, que foram por essência: "origem das grandes assembleias diplomáticas do continente, e o seu maior objetivo era a união das nações americanas por meio do fortalecimento político e do comércio na América" (DULCI, 2012, p. 36).

Contudo, em um breve retrospecto, a criação das Conferências Panamericanas encontra rastro lá nos ideais integrativos do período do pós-independência da maioria dos países

americanos: o projeto pan-americanista e o projeto bolivariano[35] (que vimos na introdução deste trabalho).

Com as independências, as novas repúblicas do continente americano temiam outra investidura colonialista europeia, principalmente com a formação da Santa Aliança e seus propósitos de reaver a hegemonia e o controle por parte das coroas europeias nas suas ex-colônias. Assim, como resposta frente aos anseios da Santa Aliança, e segundo SOUTO MAIOR (1996), um posicionamento político às Cartas da Jamaica e do Manifesto de Cartagena de Bolívar[36], o presidente James Monroe, em 02 de dezembro 1823, em sua fala ao congresso estadunidense proclama a insígnia da Doutrina Monroe[37], "a América para os americanos", e são difundidos os preceitos do Panamericanismo[38] que servirão de norte central para o que anos depois viria a ser as Conferências Panamericanas e, como princípio norteador da política externa estadunidense para o hemisfério.

Essa frase visara deixar claro, segundo Clodoaldo Bueno (2004) e Moniz Bandeira (2010)[39], desde então, a zona de influência estadunidense a partir do recado pontualmente marcado de não aceitar a criação de novas colônias nas Américas, de não desejar a intervenção externa nos assuntos domésticos dos países americanos e, ironicamente se olhado em retrospectiva, de não inserir os Estados Unidos em conflitos relacionados aos países europeus. Para além, Dulci (2012, p. 42) denota que "a Doutrina Monroe, declaração unilateral de política externa dos EUA, inaugura uma prática mantida pelos governos norte-americanos posteriores,

---

[35] Por que fora defendida por Simón Bolívar (militar e líder político venezuelano que foi uma das peças chave nas guerras de independência da América Espanhola). Porém, vale salientar, que os ideiais de Bolívar do ponto de vista teórico, são baseados nas conjecturas do liberalismo político provenientes da Revolução Francesa, diferente dos significados utilizados contemporaneamente que estão associados a formas pejorativas acerca de condutas de governos mais à esquerda do espectro político-ideológico. O termo bolivariano (bem como todas as suas variações), funcionam na lógica de termos com significantes vazios proposta por Laclau (2005). Para Laclau, alguns conceitos políticos acabam tendo seus usos modificados à sabor das escolhas políticas, períodos históricos e vontades das elites (seja política, econômica ou intelectual). São também exemplos de significantes vazios os termos: populismo (e todas suas variações) e, sobremaneira, o termo revolução.

[36] Textos em que Bolívar expunha seus ideais de uma confederação entre os estados recém independentes da coroa espanhola, conforme vimos na introdução desse trabalho.

[37] *"Monroe Doctrine".* Disponível em: http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Monroe.html. Acessado em: 04/03/2016.

[38] O Panamericanismo pode ser definido como o movimento dos países americanos para criar e fomentar a colaboração entre os Estados em diversos âmbitos de interesses comuns, sejam militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais ou culturais (SANTOS, 2004).

[39] BUENO, Clodoaldo. *"Pan-Americanismo e Projetos de Integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826 -2003)"*. In: *Política Externa*, São Paulo, vol. 13, n. I, 2004, p. 65-80; DULCI, Tereza M. S. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem.* São Paulo: Alameda, 2012; e BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – Grupo Editorial Record, 2010, 395p.

que a interpretam segundo seus próprios interesses". Nessa mesma direção, Luís Souto Maior denota que:

> [a Doutrina Monroe] tratava-se de uma manifestação unilateral de política externa dos Estados Unidos. Era regional apenas no sentido de que a área contemplada incluía todo o continente e que, ao declarar a intervenção extracontinental na região uma ameaça a paz e a segurança dos Estados Unidos, criava um vínculo especial – embora assimétrico e não consentido – entre os países latino-americanos do hemisfério e a incipiente – mas regionalmente dominante – potência americana (SOUTO MAIOR, 1996, p. 108).

Diante dessa assertiva, o autor denota que para os países latino-americanos, tal doutrina, se dividiu entre duas percepções – que embora temporalmente marcadas, vão estar presentes até a atualidade –, de um lado reforçava a sua posição de independência à Europa, mas de outro, proporcionou as bases para as múltiplas intervenções estadunidenses nos demais países do hemisfério (principalmente os ao sul do Rio Grande) (SOUTO MAIOR, 1996).

Neste sentido, segundo Amado Cervo (1994), com o fim da Guerra de Secessão[40] e a vitória do industrialismo do Norte sobre o agrarismo do Sul, os EUA retomaram as concepções da Doutrina Monroe, uma vez que, agora tornava-se preciso escoar a produção industrial no fito de aumentar as receitas, e iniciam as tratativas para a realização das Conferências Panamericanas, as quais, conforme denota Tereza Dulci:

> embora sejam percebidas na historiografia das relações internacionais como parte de um corolário natural da política dos EUA, esses encontros possibilitaram, ao mesmo tempo, a ampliação de um espírito de solidariedade continental e um espaço de disputa entre os países da região (DULCI, 2012:69).

Assim, o teor das tratativas da Primeira Conferência, realizada em Washington nos EUA em 1889, já demonstravam o interesse norte-americano marcado em sua agenda de política externa de ser o país-líder do continente[41]. Isso porque essa conferência regida pelos ditames da Doutrina Monroe, deixava evidente a disposição norte-americana de ratificar sua hegemonia no hemisfério e de intervir em outros países da região sob o pretexto do bem comum concebido de forma unilateral, através de reuniões que contribuíssem para a institucionalização e legitimação do panamericanismo à americana (SOUTO MAIOR, 1996).

---

[40] Ver KARNAL, Leandro. *História dos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

[41] Concomitante ao processo de expansão colonial europeia na África e na Asía, gerador de tensões entre as grandes potências europeias, fortaleceu-se nos EUA a corrente que defendia o nacionalismo expansionista, ao mesmo tempo em que era reafirmada a convicção de que a nação norte-americana tinha uma missão internacional a cumprir na defesa da "democracia" e "da liberdade". DULCI, Tereza M. S. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem.* São Paulo: Alameda, 2012.

Essa primeira reunião, contou com a presença de 18 delegações[42] e teve como principal pauta (a qual fora elaborada unicamente pelos EUA) questões relativas ao fomento recíproco do comércio internacional, desenvolvimento de mercados mais amplos para os produtos de cada país americano, meios de comunicação, medidas para a formação de uma união aduaneira, adoção de um sistema uniforme de pesos e medidas e a adoção de uma moeda comum, além da criação de um plano de arbitragem para os litígios do países do hemisfério americano[43].

Entretanto, tais pautas obtiveram como único avanço a criação da União Internacional das Repúblicas Americanas, com um secretariado permanente, o *Bureau* Comercial das Repúblicas Americanas[44], que fora instalado no Departamento de Estado dos EUA. Além desse, não houve maiores avanços do que discussões diplomáticas que culminaram em resoluções, sem decisões obrigativas, e fortes contestações nos discursos da delegação argentina, a qual como aliada comercial da Grã-Bretanha, presumia que a conferencia em Washington serviria apenas para a troca da influência política e econômica dos ingleses para os estadunidenses (CAICEDO CASTILLA, 1961).

Além disso, lembra Dulci (2012), a não adesão às propostas norte-americanas de uma união aduaneira, teve influência da postura da delegação da Argentina na liderança do voto contrário, o que desmontou o projeto de uma "união aduaneira pan-americana" sob a criação e hegemonia dos EUA. A contestação argentina parecia destoar e causar certos impedimentos aos anseios permeados nas propostas de União Pan-Americana forjada pelos EUA, as quais seguiram na segunda conferência no México (1901-1902), na terceira no Rio de Janeiro (1906), com um princípio de cordialidade na quarta em Buenos Aires (1910), e ganha força, a partir da quinta conferencia, realizada em Santiago no Chile (1923), principalmente pelas intervenções estadunidenses na Nicarágua e segue até a nona conferência em Bogotá em 1948, quando se cria a OEA.

Não obstante, as pautas e o desenrolar das Conferência Pan-Americanas acabam por se confundir com os anseios da agenda da política externa dos EUA e seus principais paradigmas.

---

[42] As delegações eram dos seguintes países: (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (ibid., p. 45)).

[43] *"Conferencias Internacionales Americanas (1889 – 1936)".* Washington: Dotación Carnegie para la Paz Internacional, 1938, p. 3. In: DULCI, Tereza M. S.. *As Conferências Panamericanas (1889- 1928): Identidades, União Aduaneira e Arbitragem.* São Paulo: Alameda, 2012.

[44] "Este órgão tinha como objetivo principal reunir dados sobre o comércio do continente e a publicação de boletins com esses dados (tarifas, regulamentos aduaneiros, entre outros)" (DULCI, 2012, p. 48-49).

A segunda conferência, por exemplo, sob o viés do Big Stick[45], ocorre em um contexto de organização e expansão da política imperialista norte-americana para a região da América Central e do Caribe, a qual segundo Tereza Dulci fora com,

> a Conferência do México (então sob a ditadura de Porfírio Diaz), que a política do Big Stick (Grande Porrete) estava começando a se estabelecer, uma vez evidente o estilo imperialista da diplomacia empregada pelos EUA, principalmente após a Guerra Hispano-Americana, com a anexação das Filipinas, Guam e Porto Rico e o estabelecimento de um protetorado estadunidense em Cuba. (DULCI, 2012, p. 50).

Fatos semelhantes ocorreram na quarta conferencia, a qual influenciada pela "Diplomacia do Dólar"[46] teve suas discussões pautadas em questões comerciais e de arbitragem, e na quinta com os prenúncios da política da *Good Neighbor Policy*[47] (Política da Boa Vizinhança), que representou o limite da política estadunidense em nível continental e mostrou as mudanças que aconteceriam nos anos 1930 sob o governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), quando a política do Big Stick é substituída[48].

Outro ponto que merece atenção, e que de alguma maneira dá base para a Política da Boa Vizinhança que vai ser empregada posteriormente, é que a questão da política expansionista e intervencionista dos EUA notada desde a segunda conferência, passa a marcar tais congressos, porém é na quinta, a conferência de Santiago, que se estabelecem repulsas ao "irmão do Norte", em um contundente anti-intervencionismo e um generalizado sentimento antiestadunidense. Além disso, nesta reunião, delegados da Costa Rica argumentavam em favor de uma "pan-americanização" da União Pan-Americana, que seria a retirada do monopólio dos EUA de ocupar o cargo máximo desse órgão, o que vinha sendo feito desde a primeira conferência em Washington (DULCI, 2012). Contudo, o pedido dos costa-riquenhos não obteve sucesso, uma vez que "a chancelaria dos EUA se dedicou nos bastidores do encontro a manter o controle sobre o órgão[49]".

---

[45] Segundo Dulci (2012), o Big Stick foi a expressão usada pelo presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) para descrever a diplomacia empregada como Corolário da Doutrina Monroe.

[46] A "Diplomacia do Dolar" fora uma política criada pelo presidente dos EUA Willian Taft (1909-1913), que consistia na concessão de empréstimos aos países latino-americanos com o objetivo de criar dependência econômica. PECEQUILO, Cristina. *A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudanças?* Porto Alegre: UFRGS, 2003.

[47] Foi o paradigma da política externa dos EUA que perdurou de 1933 a 1945 e detinha como ideal a não intervenção militar na região a partir do fortalecimento dos laços diplomáticos e comerciais entre EUA e América Latina (SMITH, Joseph. *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776 – 200.* New York: Routledge, 2005.)

[48] DULCI, 2012, p.65.

[49] BETHELL, 2015, p. 2012/13.

Cinco anos após a conferência de Santiago, é realizada a sexta Conferência Pan-americana, em 1928 em Havana, Cuba. Tal encontro teve um número reduzido de assuntos, em comparação com as conferências anteriores, o que segundo Morgenfeld (2011), foi uma precaução a pedido da delegação dos EUA para que não fossem exacerbados os sentimentos contrários a eles, como na quinta reunião.

Nesse sentido, Dulci (2012) lembra que o presidente norte americano Calvin Coolidge, coincidindo intencionalmente com a abertura do congresso, resolve fazer uma visita a Cuba onde fez um discurso[50] inflamado na sessão de abertura da conferência que tentava desmistificar qualquer sentimento anti-estadunidense por parte dos demais países americanos. No entanto, as desconfianças dos países latino-americanos com relação aos Estados Unidos ainda eram muito fortes e, mesmo com os esforços da delegação norte-americana para evitar os temas das intervenções e anexações na América Central e no Caribe (na Nicarágua, de 1912 a 1925, e no Haiti de 1915 a 1934)[51], as posições aguerridas lideradas pela delegação argentina continuaram e houve o mesmo intento de retirar o monopólio dos EUA sobre o comando da União Pan-americana.

Porém, conforme denota Tereza Dulci:

> o principal resultado da Conferência de Havana parece ter sido a aprovação do Código de Direito Internacional Privado Americano (ou Código Bustamante), que vinha sendo discutido desde a Primeira Conferência (DULCI, 2012, p. 68).

Posteriormente, na sétima Conferência Pan-americana, ocorrida em 1933 no Uruguai, com as mudanças políticas advindas do paradigma da Política da Boa Vizinhança de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) e as transformações políticas experimentadas nos países da América Latina (principalmente as bases industrialistas do populismo na Argentina, no Brasil e no México), obteve um resultado expressivo tanto na assinatura e nas posteriores ratificações de convenções, resoluções e tratados de temas variados (como econômicos (questões alfandegárias), sociais (liberdade de imprensa e circulação interna, além da preocupação com a paz no continente), e culturais (preservação de patrimônio histórico) por parte dos 21 Estados participantes[52] (MORGENFELD, 2011).

---

[50] Discurso completo em: *COOLIDGE, Calvin. "Address Before the Pan American Conference at Havana, Cuba"*. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=443. Acessado em: 09/03/2016.

[51] Para maiores informações ver Dulci, 2012.

[52] Estiveram presentes os representantes de: Honduras, Estados Unidos, El Salvador, República Dominicana, Haiti, Argentina, Venezuela, Uruguai, Paraguai, México, Panamá, Bolívia, Guatemala, Brasil, Equador, Nicarágua, Colômbia, Chile, Peru e Cuba. (Acta Final – VII Conferencia Panamericana. Disponível em: http://www.dipublico.org/14611/acta-final-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/).

A oitava conferência, ocorrida em Lima em 1938, concomitante com as situações de tensão e desconfianças que pairavam no mundo com os momentos precedentes da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), deram o tom das discussões por preocupações relativas a paz no continente e por convenções assinadas acerca dos direitos civis das populações americanas, além da aprovação da Declaração dos Princípios da Solidariedade das Américas, a qual, segundo Jean M. Arrighi, os Estados ratificantes

> expressavam sua ação solidária em caso de intervenção ou ameaça externa, abrindo a possibilidade da convocação de reuniões de ministros das Relações Exteriores para facilitar as consultas sobre esse tema – reuniões realizadas a partir de 1939, e que constituíram o antecedente do órgão específico criado tanto pela carta da OEA como por outros instrumentos jurídicos interamericanos (ARRIGHI, 2004, p.17).

Ainda segundo Arrighi:

> A mencionada declaração reafirma com clareza alguns princípios fundamentais do Sistema Interamericano, ainda não reconhecidos pelo direito universal, em particular com respeito à não intervenção à necessidade de buscar solução pacífica das controvérsias e, muito especialmente, à proibição do uso da força, antes do seu reconhecimento por qualquer outra região (ARRIGHI, 2004, p. 17-18).

Além disso, do ponto de vista das convenções aprovadas em matérias de direito civil foram acerca: do direito trabalhista, aos direitos dos indígenas, à cooperação sanitária, ao intercâmbio entre bibliotecas, à padronização de disciplinas escolares e à radiodifusão (GUEDES, 2015).

Na oitava reunião, também, denota Morgenfeld (2011), começam a ser minimizadas as postulações aguerridas contra os posicionamentos estadunidenses, uma vez que a maior parte dos Estados participantes da convenção se prestavam a um certo alinhamento político-ideológico com os EUA, graças aos desdobramentos das Política da Boa Vizinhança[53].

Além das conferências, houve também reuniões de Ministros das Relações Exteriores e reuniões especiais, como a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz, realizada em 1945 na Cidade do México e a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente, a qual se realizou no Rio de Janeiro, em 1947, tendo como principal resultado a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, que tinha como intuito “ assegurar a autodefesa coletiva no caso de um ataque de potência estrangeira de fora da região e decidir ações conjuntas no caso de um conflito entre dois Estados partes do tratado” (OEA. Nossa História, 2016).

---

[53] Ver com maiores aprofundamentos em: MUNIZ BANDEIRA (2003) e CERVO (1998).

Criada na nona Conferência Panamericana, ocorrida em Bogotá na Colômbia em 1948, com a participação de vinte e um Estados[54], a OEA foi resultado de uma mudança significativa na interação dos países americanos, a qual já vinha sendo gestada desde a Conferência Panamericana de Havana (1928) e que evidencia como todas a conferências foram utilizadas pelos EUA como mecanismos de regulação e implementação de suas ações na região (que tiveram total sucesso) e que foram herdados pela então nova organização internacional regional. Vale salientar que a ordem mundial de então, era marcada pelas tensões do pós-Segunda Guerra Mundial e a ascensão dos Soviéticos, além da configuração dos EUA como potência mundial (DONGHI, 1975; MELLO, 2010).

Além disso, para a criação da OEA, o legado das Conferências é trazido e amplamente debatido nas reuniões de cúpula que ocorreram nos interstícios de uma e outra conferência[55], que culminou na assinatura do Tratado Americano de Soluções Pacíficas (o Pacto de Bogotá), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem[56], além do Acordo Econômico de Bogotá (que nunca entrou em vigor), e a criação da OEA, a partir de sua Carta de fundação[57] (OEA, 2016).

Nesse sentido, a OEA, em seu sítio da web institucional, explica:

---

[54] Assinaram o Tratado: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Equador, Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela.

[55] Segundo a página da OEA, na aba "Nossa História": Em todo esse período, foram adotados vários acordos que estabeleceram os princípios básicos do que depois se tornaria a Organização dos Estados Americanos, e suas instituições. [...] estabeleceu-se gradualmente um conjunto de instituições para facilitar a cooperação em áreas específicas. Ao longo dos anos, e com vários nomes, as seguintes instituições foram formadas: a Organização Pan-Americana da Saúde (1902), que depois se tornou o escritório regional da futura Organização Mundial da Saúde; a Comissão Jurídica Interamericana (1906); o Instituto Interamericano da Criança (1927); a Comissão Interamericana de Mulheres (1928); o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (1928); o Instituto Indigenista Interamericano (1940); o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (1942); e a Junta Interamericana de Defesa (1942), que foram seguidas, após o estabelecimento da OEA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, Comissão Interamericana de Telecomunicações, Comissão Interamericana de Portos, Centro de Estudos da Justiça das Américas, e outras. Uma Corte Interamericana de Justiça foi proposta em 1923, mas nunca se materializou, embora houvesse um precedente na forma da Corte Centro-Americana de Justiça, que funcionou de 1907 a 1918. Assim, estabeleceu-se uma rede de instituições regionais para fortalecer a cooperação entre Estados (OEA. Nossa História, 2016).

[56] A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada meses antes da Declaração Universal, sublinhava o compromisso da região com a proteção internacional dos direitos humanos e preparou o caminho para a Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de San José", Costa Rica), que foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978 (OEA, 2016).

[57] "Embora não tenham sido previstas na Carta, desde 1994 realizaram-se importantes Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo das Américas, que emitiram decisões e recomendações, geralmente na forma de uma Declaração e Plano de Ação, sobre objetivos a serem atingidos pelas organizações do Sistema Interamericano, especialmente a OEA" (OEA. Nossa História, 2016). Foram realizadas sete reuniões desse tipo, e na mais recente em 2015, representou a aproximação de Cuba com os EUA e a participação ativa dos dois membros a fim de acabar com o embargo econômico que perdurava desde a crise dos mísseis em 1962.

> A Carta da Organização dos Estados Americanos foi o resultado de um longo processo de negociação iniciado em 1945. Vários nomes foram originalmente propostos para a nova instituição: "União", "Comunidade Regional" e "Organização"; depois que esta última denominação foi escolhida, discutiu-se o uso de "Estados", "Nações" ou "Repúblicas." A palavra "Repúblicas" não foi escolhida para não excluir outras formas de governo que pudessem existir na região e "Nações" foi descartada por ser mais um conceito cultural ou sociológico do que jurídico. Assim, escolheu-se o nome que conhecemos hoje: "Organização dos Estados Americanos" (OEA, 2016).

Não obstante, após a assinatura e ratificação da Carta da OEA, conforme explicado em seu tratado constitutivo (a própria Carta), as Altas Partes Contratantes passaram a ser obrigadas a resolver as controvérsias entre os Estados americanos por meios pacíficos e indica os procedimentos a serem adotados (mediação, investigação e conciliação, bons ofícios, arbitragem) e, apenas os recursos seriam submetidos à Corte Internacional de Justiça de Haia. Para além, também se estabelece a relação dessa nova organização com o sistema das Nações Unidas (sistema universal – na categorização do direito internacional), o que se verifica no artigo primeiro da Carta da OEA: “dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional” (OEA, 1948)" e, nas disposições do Capítulo VIII (Acordos Regionais) da Carta das Nações Unidas[58] (ONU, 1945 (2016)).

Em suma, a OEA se configurou da seguinte forma: a Carta estabeleceu o aspecto institucional; o Pacto de Bogotá garantiu a solução pacífica de controvérsias; o TIAR assegurou ditames acerca de defesa conjunta; e, a Declaração Americana deu o espectro para a garantia dos Direitos Humanos. Porém, faltava um olhar para os fatores econômicos e de desenvolvimento social, conjurados lá no início do Sistema Interamericano com as Conferências Panamericanas. Tais fatores ficaram apenas nas intenções e formulações, com o Convênio Econômico e a Carta de Garantias Sociais, que nunca entraram em vigor ou resultaram em algo objetivo. Contudo, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1954, configurou o preenchimento de tais lacunas econômicas no sistema, entretanto, esse banco não possui traço administrativo-institucional com a OEA. Não obstante, ainda nas reuniões de cúpulas que antecederam sua criação fora acordada a resolução sobre a Preservação e Defesa da Democracia na América, dimensão que só será retomada, anos mais tarde, com o fim da Guerra Fria (ARRIGHI, 2004, p.21).

Diante disso, corroborados pelo exposto acima e refletindo os aportes de Rosenau (2000), podemos perceber que a OEA, estipula sim uma estrutura de governança na região, que

[58] Versão mais atual da Carta da ONU, com todas as emendas.

poderia ser explicada, simplesmente, pela sua conformação com base nos preceitos do multilateralismo do século XX, como vimos; porém, fazendo uma análise em retrospecto, ela estipula certa ordem relacionada, primeiro nas Conferências Panamericanas com a liderança dos Estados Unidos e, depois de criada, uma governança institucionalizada (mas ainda com fortes laços com os anseios da política externa norte-americana). De maneira específica, a OEA a partir de sua criação congregou: regimes internacionais, alguns provenientes das Conferências Panamericanas, outros criados juntos e consagrados pela Carta da OEA; órgãos temáticos que reafirmaram e desempenham funções para o sistema de ordenação; e, estabeleceu vínculos intersubjetivos através desses regimes, dos órgãos e das reuniões e assembleias, gerando, assim, governança e ordem regionalizadas no hemisfério. Tal ordem hemisférica se convencionou chamar de Sistema Interamericano.

Vale salientar, que mesmo depois de criado, o Sistema Interamericano, por ter as características orgânicas de ordem internacional, gerido pela OEA, e esta criada com tal intencionalidade, funcionalidade e com princípios de autoridade – característicos da governança regional[59] –, teve seus traços exprimidos pela política externa estadunidense durante as Conferências Panamericanas e vão permanecer no sistema mesmo sob legado da nova organização.

Desse modo, em arriscada síntese, da primeira Conferência em Washington, em 1889, quando os EUA intentam aumentar seu comércio com a América do Sul, até a penúltima (a Conferência de Bogotá1948), quando é criada a Organização dos Estados Americanos (OEA), o que se percebe é uma sufocação das demandas latino-americanas em detrimento da maior presença das pautas norte-americanas, que vai se tornar rotineiro na nova organização.

Neste espeque, Souto Maior (1996) lembra que a gradual institucionalização do panamericanismo, iniciado com a primeira Conferência Panamericana atingindo seu ápice na criação da OEA, deu legitimidade político-jurídica e sentido regional (pelo menos institucionalmente) aos anseios estadunidenses. Porém, o autor também denota que, historicamente, existia um “paradoxo no processo de institucionalização – e consequentemente de legitimação política do pan-americanismo” (p. 110). Isso porque, tal paradoxo se desenvolveu concomitantemente ao crescimento da projeção internacional estadunidense, chegando ao seu ápice quando os EUA assumem à posição de potência hegemônica mundial, impondo o funcionamento da organização em função dos seus interesses mundiais, em

[59] ROSENAU, 2000.

detrimento de problemáticas eminentemente regionais ou mesmo sob a égide institucional do multilateralismo. Sobre isso, Souto Maior explica:

> O multilateralismo formal do sistema vai, pois, contrastar com a assimetria interna de poder, que atingira grau superlativo. Compreensivelmente, uma estrutura jurídico-institucional igualitária, que implicitamente priorizava as relações entre os Estados americanos não bastou para neutralizar o fato de poder que era a presença de uma superpotência que atuava, dentro do sistema, em função de seus interesses mundiais e não regionais. A defasagem entre forma e substância tornou-se flagrante na medida em que, inevitavelmente, o pan-americanismo institucional passou a ser usado como meio de melhor assegurar a lealdade na América Latina à liderança norte-americana no confronto com a União Soviética (SOUTO MAIOR, 1996, p. 110).

Nessa direção, portanto, a criação da OEA no prenúncio da Guerra Fria, representou e teve como efeito, a estratégia de assegurar uma zona livre de influência soviética para os estadunidenses[60]. Exemplo disso, foi a Revolução Cubana, em 1959, que insinuara que o sistema soviético poderia se alastrar na área de influência dos EUA. A invasão da Baía dos Porcos, em 1961, e a crise dos mísseis, em 1962, geraram uma grande tensão geopolítica no continente. Ilustrando a influência dos EUA na OEA, Cuba foi expulsa da organização, ainda em 1962 (voltando apenas em 2009 em uma reconfiguração do cenário regional).

Neste sentido, Rafael Villa (2003) denota que o caso da OEA fora emblemático. Segundo ele, na Guerra Fria, com a impossibilidade de utilizarem o Conselho de Segurança da ONU como uma ferramenta punitiva global, já que era frequente a utilização do poder de veto dos soviéticos, os EUA reordenaram suas estratégias punitivas (principalmente aos países que ousavam se alinhar com a URSS) voltando-se para a OEA, a qual, nas palavras de Villa:

> em várias oportunidades, agiu como instância de legitimação dos embates ideológicos, das invasões e da capacidade punitiva (militar ou econômica) desenvolvida pelos EUA contra alguns países da região, como a Guatemala de Jacobo Arbenz (1954), a Cuba de Fidel Castro (1962), a República Dominicana de Bosch (1965), a Granada de Hudson Austin (1983) e o Panamá de Noriega (1989) (VILLA, 2003, p. 56).

Além disso, Villa (2003), lembra que não se constitui nenhuma novidade a utilização de organismos multilaterais regionais como mecanismo de legitimação das bases da política externa do ator hegemônico, e, portanto, a utilização de certo papel de liderança atrelada à governança, já exercida através da OEA pelos norte-americanos, é quase um consenso analítico. Nessa mirada, Rajhi Kothari, no texto "On Human Governance", de 1987[61], lembra que os governos usurpam a governança de uma ordem, fato ilustrado pelas posturas dos EUA na OEA

---

[60] MORGENFELD (2011); HERZ (2002).

[61] Rajhi Kothari, 1987, apud. ROSENAU, 2000.

em todo o século XX, e de maneira sistemática já nas Conferências Panamericanas, antecessoras dessa organização. Vale ressaltar que durante todo o período dessa ordem bipolar da Guerra Fria, a OEA, serviu de ferramenta para a política externa estadunidense (HERZ, 2002, SOUTO MAIOR, 1996; VILLA, 2003).

Não obstante, é fato que o Sistema Interamericano, e sobretudo a OEA (ou pan-americanismo institucionalizado nas palavras de Souto Maior), estabeleceram mecanismos de participação e decisão através de votações de todos os seus membros[62]. Entretanto, além dos EUA ser o ator mais poderoso do sistema o que já configuraria o controle da governança alinhado a seus interesses, os mecanismos de coalizão empregados pela política externa estadunidense transformavam em consenso, ou pelo menos reunia a maioria dos Estados-membros, para permitir a liderança engendrada por eles nessa organização.

Porém, essa atuação uníssona dos Estados Unidos em delinear, tanto o funcionamento, quanto as agendas da OEA, gerou certa insatisfação latino-americana, a qual fora materializada politicamente através da Operação Pan-americana (OPA). Esse arranjo político, liderado pelo Brasil ao fim dos anos de 1950, estabelecia que o sistema interamericano era válido na medida em que suas falhas de funcionamento eram circunstanciais e poderiam ser corrigidas. Contudo, para Souto Maior (1996) o sistema já sofria vícios de origem desde a sua formação (notadamente com a Doutrina Monroe e as Conferência Panamericanas, além da falta de convergência dos interesses dos países que o integram e a assimetria de poder entre eles).

Em resposta a OPA, o governo estadunidense lança a Aliança para o Progresso[63] (AP) que fora um programa criado sob a administração do Presidente John F. Kennedy destinado a conceder mecanismos (econômicos, técnicos e de cooperação diplomática) para acelerar o desenvolvimento da América Latina. Porém, representou em última análise uma reação à vitória de Fidel Castro na Revolução Cubana, o que do ponto de vista de política externa, foi uma estratégia da política externa americana a fim de marcar posição e derrocar outras proposições revolucionárias na região, como as de Che Guevara nos Andes, ou mesmo o apoio aos golpes civil-militares na América do Sul no âmbito da Operação Condor (SOUTO MAIOR, 1996).

Outrossim, e que demonstra esse alinhamento da OEA aos EUA é a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), o Tratado do Rio, acordado em 1947 e

---

[62] Vide os artigos da Segunda Parte da Carta da Organização dos Estados Americanos do Capítulo VII ao Capítulo XVIII. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm.

[63] A proposta da AP foi tema de reunião de altos representantes do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) da OEA em Punta del Este, no Uruguai, em agosto de 1961 (OEA. Nossa História, 2016).

assinado em 1952, o qual provou ser apenas mais outra forma de os EUA, em um contexto de pós-Segunda Guerra Mundial e inícios de Guerra Fria, demarcarem sua área de influência. Sua ineficácia ficou evidente quando, durante a Guerra das Malvinas, em 1982, a Argentina, invocando o TIAR, reclamou auxílio dos EUA contra os ingleses, no que obteve a resposta de que não cabia a invocação do tratado vez que a Argentina realizara o primeiro ataque, não obstante o manifesto apoio estadunidense à Inglaterra, sua aliada na OTAN, em detrimento da OEA que se absteve do episódio (MUNIZ BANDEIRA, 2003).

Contudo, com o fim da Guerra Fria e a derrocada do sistema soviético, vê-se no Sistema Interamericano certa diminuição de seus posicionamentos com base na disputa político-ideológica bipolar e passa a atender aos anseios de Washington de manter sua supremacia econômico-comercial na América Latina frente ao alastramento da globalização (sobretudo a econômica).

Nessa direção, Villa (2003), diz haver, com o final da Guerra Fria, uma reconfiguração das estratégias norte americanas, e revela a coincidência da globalização da política ou de governabilidade internacional com uma das principais tradições e objetivos da política externa estadunidense: a aceitação como valor e como prática de sua concepção liberal de democracia, que é veiculada para a região através da OEA.

A exemplo disso, em 1991 com a Resolução n. 1080, ou "cláusula democrática", que estabelecera a suspensão da participação no sistema interamericano dos países em que fossem constatadas quebra da ordem democrática. O que, também é revelador pois, nos meandros da Guerra Fria, tais questões de democracia não foram pautadas durante os anos de ditaduras civil-militares nos países latino-americanos[64], sendo que a assinatura da Carta da OEA, em 1948, com a criação da Comissão de Direitos Humanos e, posteriormente, com assinatura, em 22 de novembro de 1969, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, presumia-se a importância da democracia e dos direitos humanos no sistema interamericano, porém, essa discussão não aparecia na agenda da organização de forma efetiva, ressurgindo concomitantemente com a chegada do "receituário" do "Consenso de Washington" nos países da região, o qual deliberava a democracia como melhor forma para atingir o desenvolvimento (VILLA, 2003; HERZ, 2002).

Nessa direção, porém, a centralização da atuação da OEA como reguladora de mecanismos de democracia liberal/representativa se torna paradoxal, já que passou a privilegiar

[64] Iniciadas no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina (1976) e no Uruguai (1976) (CAPELATO, 2008).

enfaticamente um tema como nunca visto no decorrer de sua história, conforme enfatiza Villa (2003, p 55): "organizações como a OEA vêm incorporando em sua agenda a democracia com uma intensidade pouco usual na sua história diplomática". A partir dessa constatação, o autor no texto "A Questão Democrática na Agenda da OEA no Pós-Guerra Fria", avança nas hipóteses e entendimentos que levaram essa postura da OEA e seus mecanismos de monitoramento de democracia concluindo que

> tal explicitação democrática da OEA nem sempre se traduz em resultados bem-sucedidos. Existem constrangimentos que passam pela própria institucionalização de seus procedimentos de monitoramento, pelos interesses políticos e econômicos das potências regionais e pelo sempre espinhoso problema dos limites entre monitoramento e não intervenção nos assuntos internos dos países membros (VILLA, 2003, p 55).

Diante disso, entendemos que essa temática e monitoramento de democracia é de extrema relevância no que tange ao tipo e a ênfase de governança empregada pela OEA no pós-Guerra Fria. Desse modo, abordaremos no capítulo 2 (seção 2.2) a questão da governança frente aos regimes em matéria de democracia por parte da OEA e comparativamente com os da UNASUL (essa que também estabelece certo tipo de governança nesse tema). Ademais, enfim, pudemos perceber ao longo dessa seção como se deu a conformação institucionalizada da governança hemisférica da OEA e sua relação com os ditames dos EUA. Na próxima seção tomaremos o caso da UNASUL, analisado como foram construídos institucionalmente seus traços de governança, para posteriormente relacionarmos comparativamente ambas.

1.3) UNASUL: REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO E AUTONOMIA NA CONSTRUÇÃO DA GOVERNANÇA SUBEMISFÉRICA

A União das Nações Sul-Americana (UNASUL), fora fundada no dia 23 de maio de 2008, é uma organização internacional intergovernamental, que tem seus preceitos de criação cunhados nos ideais de integração regional. A origem de sua conformação se inicia em 2000, com as reuniões e cúpulas de mandatários sul-americanos.

A I Reunião de Presidentes da América do Sul[65], realizada em Brasília, no dia 01 de setembro de 2000, fora organizada e convocada pelo governo brasileiro na presidência de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 2002) e tinha como objetivo tratar

[65] De acordo com Comunicado de Brasília, "o evento contou com a participação dos Chefes de Estado dos doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, bem como dos Presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Corporação Andina de Fomento (CAF). Estiveram presentes observadores do Senado Federal, Câmara dos Deputados,

> com espírito pragmático de temas em que [os presidentes] identificaram a conveniência da adoção de enfoques específicos sul-americanos, relacionados à geografia comum de seus países: democracia; comércio; infra-estrutura de integração; drogas ilícitas e delitos conexos; informação, conhecimento e tecnologia (Preâmbulo, Comunicado de Brasília, 2000).

O principal resultado dessa reunião fora a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que teve como objetivo a elaboração de planos para as áreas de integração física e de infraestrutura que modernizasse as relações e potencializasse a proximidade sul-americana. Porém, vale destacar que essa iniciativa estava sob a égide das ideias do regionalismo aberto cepalino[66], o qual estipulava que o regionalismo na América do Sul deveria, de um lado privilegiar a liberalização comercial entre os países do mecanismo integrativo (bloco) e de outro lado, abrir e definir políticas de liberalização em relação a países não pertencentes ao bloco, postulando assim medidas tarifárias calcadas nos preceitos neoclássicos da economia para uma inserção no comércio internacional, por isso, os mecanismos de infraestrutura trabalhados na IIRSA voltavam-se para a inserção das economias sul-americanas no mercado mundial. Conforme denota Karen dos Santos Honório:

> Podemos considerar que apesar da reunião de 2000 representar uma mudança em relação aos temas que guiavam o regionalismo na década de 1990 (medidas tarifárias, facilitação do comércio entre os países e outras questões comerciais), os objetivos a serem alcançados com as novas estratégias propostas na reunião de Brasília ainda miravam resultados do regionalismo aberto, como a maior inserção econômica regional nos mercados mundiais. Isso fica claro no documento produzido como resultado da reunião, o Comunicado de Brasília. Nele os países reforçam que a integração e a coesão da América do Sul são essenciais para a inserção do subcontinente na economia mundial (HONÓRIO, 2013, p. 28).

Ainda nessa direção, com os mesmos propósitos e ideais da primeira reunião, ocorre em 26 e 27 de julho de 2002, em Guayaquil na Colômbia, a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos. Nesta reunião, os chefes de Estados, apenas, renovaram o compromisso referendados na reunião de 2000, a defesa dos princípios de direitos humanos, democracia e o alicerce da integração a partir da infraestrutura (Consenso de Guayaquil, 2002).

Já a III Reunião de Presidentes, que ocorreu entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2004, em Cuzco no Peru, teve como marco a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN

Governo do México, ALADI, Comunidade Andina, FONPLATA, PARLATINO, CEPAL, SELA e BLADEX" (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 1º de Set. de 2000).

[66] Em definição, "regionalismo aberto" é conceituado como: " um processo de crescente de interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente" (CEPAL, 1994).

ou CASA), além da conformação do programa intitulado: "Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010", o qual tinha como previsão focar a integração física da América do Sul em 31 projetos sob um orçamento de US$ 4,3 bilhões. Tal programa fora implementado posteriormente com a criação da UNASUL no conselho de Infraestrutura e Planejamento, porém, fora reiteradas vezes modificado e espera ser revisitado e/ou lembrado (HONÓRIO, 2013).

Contudo, no que tange a conformação da CASA, é interessante perceber, de acordo com o exposto no parágrafo primeiro da Declaração de Cuzco, que a Comunidade se fundamenta sobre

> a história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais [...] o pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias (Declaração de Cusco, 2004).

Tais fundamentos dão início para transformações ideacionais no entendimento dos governos sul-americanos acerca de integração regional (como veremos adiante com a conformação da UNASUL), tendo uma redução, pelo menos discursivamente, da presença ideológica neoliberal do regionalismo aberto cepalino, principalmente pelo resgate e construção de uma identidade e valores comuns, além de apontamentos para uma ressignificação do que tange a inserção internacional. Nesse sentido, na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações *"los Jefes de Estado de los países miembros establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región",* que resultou na assinatura de múltiplas declarações que presumiam uma guinada para a conformação de um organismo de integração regional. São exemplo a assinatura das seguintes declarações: Declaração Sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul[67], Declaração Presidencial e

[67] O texto da declaração demonstra que se buscava, enfim, a convergência dos mecanismos integrativos através da criação de uma zona livre de comércio sul-americana, abrigando ALADI, MERCOSUL, CAN e CARICOM, com a cooperação do Chile, da Guiana e do Suriname (*Declaração sobre a convergência dos processos de integração da América do Sul*, 2005).

Agenda Prioritária[68], Declaração Sobre Integração na Área de Infraestrutura[69], Declaração Sobre o Seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes, Declaração Sobre a Cúpula Comunidade Sul-Americana de Nações - União Africana[70] e a Declaração Conjunta Sobre a Colômbia[71].

Vale salientar que essa declaração sobre a Colômbia dá indícios do interesse em resolver os problemas conjunturais da região sul-americana dentro da própria região, indicado em seu último parágrafo:

> Nesse contexto, expressaram seu interesse em fortalecer o apoio à Missão com o propósito de que possa concluir de maneira integral o mandato conferido pelo Conselho Permanente da OEA, e solicitaram ao Secretário-Geral dessa Organização que no prazo de um mês indique aos países da Comunidade Sul-americana de Nações a melhor forma em que se pode materializar esse apoio (Declaração Conjunta Dos Presidentes da Comunidade Sul-Americana de Nações Sobre os Esforços para o Estabelecimento da Paz na Colômbia, 2005).

Já em dezembro de 2006 em Cochabamba, Bolívia, é realizada a II Reunião de Chefes de Estados da Comunidade Sul-Americana de Nações que delineou, na Declaração de Cochabamba, linhas gerais para um plano estratégico de aprofundamento da integração sul-americana. Para isso, estabelecia as seguintes matizes que deveriam ser perseguidas pela CASA: o fortalecimento institucional; o diálogo político para uma concertação regional comum; a intensificação do diálogo extra regional (a ideia era aumentar canais de diálogo externo e cooperação entre a CASA e outras regiões e grupos regionais); a coordenação das posições dos países-membros na OMC e nas instituições financeiras multilaterais; e, através dos parlamentos dos países-membros, para considerarem a definição de mecanismos a fim de

---

[68] Esta declaração definiu como agendas prioritárias: o diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social; e, as telecomunicações, além de estabelecer os procedimentos institucionais desse arranjo regional (Declaração Presidencial e Agenda Prioritária, 2005).

[69] Convenciona-se acelerar o processo de execução dos projetos prioritários para a integração sul-americana nas áreas de infraestrutura, de transporte e de comunicações (Declaração Sobre Integração na Área de Infraestrutura, 2005).

[70] Essas duas declarações sinalizavam pelos interesses dos chefes de Estados sul-americanos em compor uma interação cooperativa e destacam a necessidade de aproveitar o "momentum" político favorável e a dinâmica por ela gerados para promover o fortalecimento e a diversificação das relações entre essas duas regiões do mundo em desenvolvimento (CSN, 2005).

[71] Segundo o texto da declaração: os chefes de Estados sul-americanos, expressaram seu reconhecimento e apoio aos esforços que têm sido feitos na Colômbia para o estabelecimento da paz. Saudaram o progresso da desmobilização, tanto coletiva como individual, e o desarmamento de mais de 18.600 membros de grupos armados ilegais e reconheceram o aporte da Organização dos Estados Americanos (OEA), através da Missão de Acompanhamento do Processo de Paz, MAPP-OEA (CSN, 2005).

estabelecer um espaço parlamentar sul-americano (BID, Informe Mercosul, 2006, p. 94; Declaração de Cochabamba, 2006).

Do ponto de vista teórico analítico, essa reunião é a mais contundente na incorporação de outros ideais de integração regional para além do regionalismo aberto cepalino, uma vez que intensifica a participação estatal no processo a partir de questões políticas, identitárias, sociais e de projeção regional subemisférica.

Nessa direção, em 2007, na primeira Cúpula Energética Sul-Americana na Ilha Margarita, Venezuela, é discutida a proposta de mudar o nome de CASA (CSN) para UNASUL, e a criação de uma secretaria permanente, com sede em Quito, no Equador (BID, Informe Mercosul, 2006, p. 94).

Finalmente, na Terceira Reunião de Cúpula de Presidentes e Chefes de Estados, em 2008, é assinado o Tratado Constitutivo da UNASUL que criava a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), envolvendo os 12 países do subcontinente. Entretanto, a organização só entrou em funcionamento em 2011 com a ratificação do nono Estado-membro, o Uruguai.

Neste ponto é importante salientar que, o Tratado da UNASUL cria uma organização internacional de personalidade jurídica no sistema internacional, ao contrário da CASA que não possuía essa prerrogativa, uma vez que conformava, apenas, um foro político de concertação integrativa.

Nesse sentido, sua estrutura político-institucional é formada por quatro órgãos, sendo eles: I) Conselho de Chefas e Chefes de Estado; II) Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; III) Conselho de Delegadas e Delegados e IV) Secretaria Geral, além de doze Conselhos Setoriais. Abaixo, no quadro 1 faremos uma síntese das atribuições de cada órgão para, posteriormente nos centrarmos nas explicações teórico-analíticas da conformação da UNASUL.

QUADRO 1 – Órgãos e unidades institucionais da UNASUL

I) Conselho de Chefas e Chefes de Estado
O Conselho de Chefas e Chefas é considerado a Instância máxima do bloco. Seu objetivo está em estabelecer a linha de atuação política da organização, planos de ação e decide sobre as propostas dos outros conselhos. Suas reuniões são anuais, mas podem ser convocadas reuniões extraordinárias. A Presidência Pró-Tempore será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais. Esta já foi ocupada pela Chefa de Estado do Chile, Michelle Bachelet no ano período de 2008 à 2009, por Rafael Correa do Equador em 2009-2010, Bharrat Jagdeo da Guiana até 2011, Fernando Lugo, do Paraguai

até 2012, Ollanta Humala do Peru até 2013, Desiré Delano Bouterse do Suriname até 2014 e Tabaré Vázquez do Uruguai até o presente momento.

II) Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores é responsável por: adotar resoluções para implementar decisões dos Conselhos de Chefas e Chefes; desenvolver e promover o diálogo; aprovar o orçamento anual do bloco para seu funcionamento; criar Grupos de trabalhos, entre outras tarefas. Suas reuniões são semestrais.

III) Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por um representante de cada país, e tem por função: conduzir negociações prévias, elaborar projetos, decisões e resoluções. Suas reuniões são preferencialmente bimestrais e, em geral, no país mandatário da Presidência Pró Tempore.

IV) 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. O Secretário Geral é indicado pelo Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores e aprovado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado. Exerce sua função por um período de dois anos, renovável uma vez, e não pode ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade. A Secretaria Geral fora ocupada pelo ex-presidente argentino Néstor Kirchner (de maio de 2010 até sua morte em outubro do mesmo ano), pela colombiana Maria Emma Mejia (de maio de 2011 a junho de 2012), pelo venezuelano Alí Rodrigues Araque (de junho de 2012 a agosto de 2014) e atualmente é ocupado pelo ex-presidente colombiano Ernesto Samper Pizano.

Conselhos Setoriais

A UNASUL possui, também, doze Conselhos Setoriais, que visam distribuir melhor as instâncias para implementar as políticas, propostas pelos Estados, de modo a integrar o trabalho em toda região. São eles: Conselho Sul-Americano de Saúde, mais conhecido como UNASUL-Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e

Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral Sul-Americano; Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional.
Demais organismos
Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS), Grupo de Estudos de Solução de Controvérsias no âmbito da Secretaria Geral.

Fonte: Criação própria com base nos dados do portal unasursg.org. Disponível em: http://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales. Acesso em 16 abr. 2016.

A criação desses órgãos e mecanismos institucionais vão delimitar as faces de atuação da UNASUL, principalmente no que tange ao alcance de seus conselhos multissetoriais e a forma de tomada de decisão. Entretanto, essa conformação institucional tem rastro e, é reflexo de vetores impulsionadores desse processo. Desse modo, nos centraremos abaixo em um modelo de análise que busca entender como se deu esse processo, e para além, as formas e mecanismos que essa instituição de intuito integrativo perfaz um papel de governança.

1.3.1) Um modelo de análise para entender a fundação e conformação da UNASUL[72]

Como visto, a criação da UNASUL em 2008, configurou certo tipo de mudança na interação dos Estados da região entre eles, e, deles para o sistema internacional, conformando um arranjo integrativo. Porém, sem se constituir de forma *stricto sensu* nos encaixes das tendências ou ondas de regionalismos pertencentes ao *mainstream* dos Estudos de Integração Regional[73]. Esse não pertencimento acaba por elevar o grau de riscos e dificuldades para um entendimento aprofundado e complexo do seu surgimento, estrutura institucional e atuação.

Neste sentido, o regionalismo empregado pela UNASUL, segundo Miriam Gomes Saraiva (2011), é permeado e se conforma basicamente por aspectos de governança, uma vez que seu comportamento no sistema internacional (antes com a CASA e após sua criação de fato), apontam uma forma diferenciada do que apenas um projeto integracionista. Para a autora,

[72] Esta seção é composta por uma adaptação do artigo intitulado: "UNASUL e a configuração de um novo regionalismo nos marcos da correlação soberania, autonomia e intergovernamentalismo", apresentado no ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE DIREITO INTERNACIONAL – SLADI 2015, realizado entre os dias 13 e 15 de agosto de 2015, no Rio de Janeiro – Brasil, o qual fora publicado nos anais do evento no livro Direito e Relações internacionais na América Latina, organizados pelos professores Drs. Ana Cristina Paulo Pereira e Wagner Menezes (Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, v. 1, p. 443-451).

[73] Segundo Ramos (2009), o conjunto das teorias clássicas de integração regional é comporto pelas seguintes escolas: federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, intergovernamentalismo liberal e institucionalismo.

a forma e as bases, epistêmicas e ideológicas, cunhadas na CASA, possibilitaram essa diferença da UNASUL em relação a outros projetos integracionistas. Para ela, na região houve distintas maneiras de se pensar a integração, principalmente, no início do século XXI, porém, ela acredita que com a chegada dos governos progressistas de esquerda nos dois maiores países da região, Brasil e Argentina, a visão progressista de integração ganha força, o que aglutina os demais países da região (SARAIVA, 2011, p 08).

Assim, na tentativa de encarar o surgimento dessa organização abarcando vários contornos e, ao mesmo tempo dialogando com autores que escrevem sobre integração regional, mais precisamente acerca da UNASUL, além de buscar entender como sua criação estabelece estreito vínculo de atuação de governança, concebemos a seguir, um modelo de análise que reflexiona cinco vetores propulsores desse processo regionalista: (a) a dilatação da agenda pós-liberal, (b) o continuum da conjuntura regional do período, (c) a identidade, (d) a questão da autonomia e a (e) discussão de soberania e intergovernamentalismo.

a) A dilatação da agenda de integração regional

A conjuntura internacional na América do Sul no período entre o fim da Guerra Fria até meados dos anos 2000, possibilitara a criação da UNASUL, a qual é resultado das transformações na integração regional dos anos 1990 baseados no *regionalismo aberto*, para a ampliação da agenda integracionista ocorrida dentro do *regionalismo pós-liberal.*

Essa ampliação da agenda integracionista, trazida pelo **regionalismo pós-liberal,** fora prevista por Pedro da Motta Veiga e Sandra Rios no texto intitulado "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", de 2008, o qual abarca a construção de uma multiplicidade de direcionamentos e setores que compõe a agenda dos processos integracionistas pós-regionalismo liberal.

Pensando a partir de avaliações analíticas do que fora o regionalismo aberto na década de 1990 na América do Sul, os autores denotam que as iniciativas integracionistas/ regionalistas essencialmente pautadas no (neo) liberalismo econômico – que se estabeleceram através de regras estritamente comerciais e tarifárias – não foram suficientes para aprofundar a integração regional. Isso porque, segundo eles, o aprofundamento dos projetos integracionistas pautados no comércio e no ajuste de tarifas fracassou "através das dificuldades na harmonização das assimetrias econômicas, produtivas, político-institucionais e no padrão de inserção internacional dos países da região" (p. 78). Tais dificuldades impulsionaram os governos da região a tomarem posturas mais restritivas no intento de "salvaguardar" suas economias, o que condicionou, dessa maneira, os acordos regionalistas de natureza econômica à um baixo nível

de institucionalidade, resultando em escassa possibilidade de evolução desses acordos para formas de integração mais profundas, experimentada em outras regiões (VEIGA; RIOS, 2008).

Todavia, as reformas liberais propostas pelo Consenso de Washington, que marcaram as economias nacionais e os projetos de integração regional, abandonaram as questões de desenvolvimento, de relevo político-cultural e, sobretudo, das demandas sociais, que só vão ser de algum modo retomadas com a virada do século e a chegada de governos progressistas na região. Essa retomada, fundamenta a ideia de regionalismo pós-liberal, uma vez que esse "novo" regionalismo é estabelecido a partir de uma mudança política-ideológica nos governos da região, iniciada a partir de 2003, com o ressurgimento do nacionalismo econômico proveniente desses governos em detrimento do modelo neoliberal prevalecente na década de 1990 (VEIGA; RIOS, 2008).

Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal flutua entre uma agenda de integração baseada no desenvolvimento (e esse só seria alcançado através de uma multiplicidade de fatores – culturais, sociais, políticos, econômicos, educacionais, etc), e uma outra agenda, a de formação de coalizações de países ideologicamente próximos.

É evidente, e conforme denotado anteriormente, que a emergência do regionalismo pós-liberal fora resultado do rechaço das medidas provenientes do Consenso de Washington na região, e sobretudo, na percepção desses novos governos (ideologicamente à esquerda do espectro político-ideológico) da necessidade de uma agenda de integração que priorizasse os "espaços de política" e o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização (VEIGA; RÍOS, 2008).

Outrossim, ao mirarmos para as experiências provenientes dos arranjos integrativos dos anos de 1990, percebemos como são dificultosas as construções de instituições integrativas com alto comprometimento institucional na América do Sul (tendo como principal entrave a cessão de soberania para a construção de organizações supranacionais), uma vez que há discordâncias dos países acerca do delineamento dos projetos integracionistas[74].

Desse modo, enfim, podemos perceber a partir dos aportes trazidos por Veiga e Rios (2008) e analisando a partir um retrospecto das reuniões que levaram a conformação da CASA e posteriormente da UNASUL, vistas anteriormente, que suas declarações, consensos, decisões e formatação, estão sob a égide dessa proposição de regionalismo pós-liberal, principalmente a partir da percepção do aumento da agenda integracionista (não mais delimitada apenas por

[74] VEIGA; RIOS (2008); e OLIVEIRA; ONUKI (2006).

questões tarifárias e comerciais, mas sim pela multiplicidade de fatores que compõe esses mecanismos integrativos).

Nesse sentido, mais especificamente, os documentos da criação, e sobretudo, a partir do tratado constitutivo da UNASUL, percebemos essa ampliação da agenda de integração regional, que é comumente denominada por analistas e estudiosos desse processo de integração como multissetorial[75]. Nesse sentido se encaixa também como princípio dentre os múltiplos setores e agendas previstas em sua conformação, a defesa e a instauração da democracia enquanto forma de organização político-social para os países da região, o que fica explicitado de maneira contundente no preâmbulo do Tratado Constitutivo e do Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo de UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia[76]

Porém, além dessa dilatação proporcionada pelo regionalismo pós-liberal, e que integra esse escopo ontológico, com a virada do século, o ***continuum* conjuntural do sistema internacional/ regional, atrelado a construção ideacional de uma identidade sul-americana** tem substancial importância para o projeto de integração que a UNASUL representa e fora edificado, e que vai proporcionar as bases para a governança regional.

b) O *Contínuum* do Sistema Internacional/ realidade regional

Conforme vimos, todos os vetores, experiências, fenômenos, arranjos, reuniões, marcos, etc., constroem uma sistemática de interações nos países do sistema internacional mundial que afetam todas as partes que o compõe. Conforme foi apresentado, Rosenau (2000) vai chamar essas interações sistematizadas através de um mínimo de ordenação, de ordem internacional, a qual é gestada por certo tipo de governança. Porém, e para entender como se dá essas interações que culminam na ordem internacional (seja local, hemisférica ou mundial), trabalharemos com o conceito de continuum conjuntural, o qual fora concebido por Rene Zavaleta (2009), que é entendido, basicamente como os resultados históricos-políticos resultantes da dialética do capitalismo mundial[77].

Nesses termos, acreditamos que o *continuum* conjuntural do sistema internacional/ regional na criação da UNASUL é caracterizado desde o fim da Guerra Fria com a chegada dos

---

[75] A ideia de multissetorialidade se estabelece apenas por que abriga uma multiplicidade de setores e áreas de atuação em sua estrutura institucional (RODRIGUES, 2013).

[76] Disponível em: www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf.

[77] Para maiores informações ver a obra: ZAVALETA, René. La autodeterminación de las masas; compilador Luis Tapia. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

preceitos do Consenso de Washington, e intensificado, com a tensão causada pela 'guerra ao terror' após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque (que impuseram uma agenda securitizante para o mundo, tornando os EUA um país obcecado pelas Guerras Preventivas (FERRAZ e MARTINS, 2014)). Além disso, a inauguração do período de governos progressistas de tendências esquerdistas na América do Sul com a ascensão de Hugo Chavez na Venezuela em 1998, seguido de uma reorientação das agendas de política externa dos países da região puxados pelos projetos integracionistas venezuelano e brasileiro, enquanto no campo econômico vê-se uma reorientação comercial mundial[78] do Oceano Atlântico para o Pacífico, principalmente pelo aparecimento da China como *player* mundial e sua insistente aproximação com os países sul-americanos, além da crise econômica nos EUA que se alastrou para a Europa em 2008; e, para além, o surgimento do grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), encerraria esse período, uma vez que se tornaram elementos decisivos a influenciar o aparecimento da UNASUL.

Vale salientar, que além da dilatação proporcionada pelo regionalismo pós-liberal e as configurações trazidas pelo continuum conjuntural que integram esse escopo ontológico, a construção ideacional de uma **identidade sul-americana** tem substancial importância para o projeto de integração que a UNASUL representa e fora edificado. Tal construção identitária, vai forjar as bases e os sentidos intersubjetivos para a legitimação de governança que desempenha frente aos países sul-americanos.

c) Identidade integrativa sul-americana

Paralelamente, e que se relaciona com todos os vetores que explicam a criação e desempenho da UNASUL, temos a questão da identidade[79] sul-americana. Esse vetor, de caráter mais ideacional se dá a partir do resgate dos ideais integrativos do Congresso do Panamá no século XIX, que vão forjar uma **identidade integrativa sul-americana** para o processo unasulino, que é conclamado em todos os documentos oficiais verificados acerca da UNASUL.

---

[78] Vale ressaltar, também, o fator da ascensão chinesa no comércio mundial, o qual atinge, pelo menos em uma primeira mirada, positivamente a região, onde o comércio de commodities dos países sul-americanos com a China nos primeiros anos 2000 representou um aumento de cerca de 150% e é apontado por muitos analistas como uma das causas dos baixos impactos da crise de 2008 na região (DUPAS; OLIVEIRA,2008).

[79] Identidade aqui entendida conforme proposto por Benedict Anderson, na obra Comunidades Imaginadas, de 2005. Para o autor, os discursos, os símbolos e outros artifícios ideacionais (ou materializados) forjam um sentimento de pertencimento à certo agrupamento humano que passa a estabelecer vínculos e percepções entre os entes que mantem e edificam esses agrupamentos, ou comunidades que são imaginadas. ANDERSON, Benedict. Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a Origem e a Difusão da Nação. Lisboa: Edições 70, 2005.

Em linhas gerais, e conforme já vimos na introdução deste trabalho, no século XIX, lembra Dulci (2012), predominou dois ideários de integração na América do Sul: o bolivariano e o pan-americanista. O primeiro, gestado por Simón Bolivar, Presidente da Grã Colômbia, da Venezuela, da Bolívia e do Peru, fora materializado pelo Congresso do Panamá, reunião que propunha criar uma confederação dos estados entre os países que se tornaram independentes a fim de evitar a ingerência da Espanha, a antiga metrópole.[80] O segundo, elaborado por James Monroe, Presidente dos Estados Unidos da América, ganha força à medida que o projeto bolivariano se esvai em disputas internas, originando a chamada Doutrina Monroe. Sob o slogan "a América para os americanos" versava, principalmente, sobre a extinção de qualquer interposição da Europa na América, bem como a não interferência americana em conflitos europeus. O pan-americanismo[81] difunde os preceitos que servirão de norte para o que anos depois seriam as Conferências Pan-americanas[82], e dessas a criação da OEA (visto na seção 1.2).

Importante perceber, conforme apresentara Dulci (2012), o bolivarianismo surge em 1812, com o Manifesto de Cartagena, além da Carta da Jamaica e de Lima, cujo teor maior era a afirmação de uma vontade de formar uma confederação hispano-americana com as ex-colônias do Império Espanhol, sem a presença dos EUA e do Brasil. O primeiro pelo ideário expansionista, percebido por Bolívar e o outro porque ainda detinha a monarquia como regime político.

Nesse ponto esse resgate é paradoxal e revelador. Paradoxal porque resgata-se na tentativa de forjar uma identidade comum sul-americana um evento em que o Brasil (um dos principais impulsionadores da UNASUL[83], era tido como um estranho e indesejado desse

---

[80] Segundo Santos (2004) Bolívar acreditava que a Doutrina Monroe tinha o mesmo conteúdo intervencionista do tratado constitutivo da Santa Aliança, além de não ter sido uma antiga colônia espanhola, gerando dificuldades linguísticas e culturais insuperáveis.

[81] O Pan-americanismo pode ser definido como o movimento dos países americanos para criar e fomentar a colaboração entre os estados em diversos âmbitos de interesses comuns, sejam militares, econômicos, políticos, diplomáticos, sociais ou culturais (SANTOS, 2004).

[82] As conferências pan-americanas se caracterizaram como um esforço diplomático dos Estados no sentido de estabelecer mecanismos de aproximação entre si e os demais países do continente. (SANTOS, 2004).

[83] A obra do diplomata e professor Antonio Simões, "Integração: sonho e realidade na América do Sul", busca contribuir para a reflexão a respeito da importância da América do Sul para o Brasil hoje. Segundo o autor, os artigos que conformam a obra visualizam um novo Brasil, o qual sabe e concebe a integração com os vizinhos como um elemento essencial para a inserção brasileira no mundo. Simões denota que é essencial compreender que nossa política para a América do Sul remete a interesses do Estado brasileiro e do Brasil no longo prazo. Para ele a trajetória de formação da identidade sul-americana para a diplomacia brasileira inicia-se com um distanciamento dessas identidades no império, passando para uma maior aproximação com a república, se complexificando durante o século XX, e finalmente ganha uma nova abordagem pós-ditaduras, com os presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Para o autor o conceito de América do Sul ainda está em construção e, pela abrangência do que propõe, enfrenta desafios maiores do que o de América Latina que tinha a vantagem de

processo, e, revelador porque nos mostra a herança histórica-ideológica da tentativa de manter os EUA fora da organização e sem sua ingerência, conforme exposto nas declarações da época das reuniões que antecederam a criação da UNASUL. Entretanto, não apenas do Congresso do Panamá e, consequentemente, de Simón Bolívar que se tenta construir essa identidade sul-americana tão distante dos brasileiros[84], mas também, através de um resgate mais discursivo sobre os demais libertadores[85] (José de San Martín, José Gervasio Artigas (Uruguai), Bernardo O'Higgins (Chile), José Miguel Carrera (Chile), Manuel Belgrano (Argentina), Antonio José de Sucre (Venezuela), José Joaquín de Olmedo (Equador)), que são frequentemente reclamados nas epígrafes ou preâmbulos dos documentos de conformação da UNASUL, como no preâmbulo da Declaração de Cuzco, da Declaração de Brasília, na Declaração de Cochabamba, além de estar presente em duas alíneas do preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL, que diz que as repúblicas independentes sul-americanas,

> [(i)] 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; [e, (ii)] 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 (UNASUL, Tratado Constitutivo, 2008).

Além disso, portanto, segundo Ferraz e Martins (2014) a ideologia de uma Pátria Grande bolivariana, a partir de concepções de justiça social, de promoção da educação pública gratuita e obrigatória, de repúdio à intromissão estrangeira nas nações americanas e à dominação econômica, expressas por Simón Bolívar nos documentos da Carta de Jamaica, no Discurso de

---

uma longa história e, a rigor, se fundar em "uma noção de similaridade antes de tudo cultural" (p. 89). Entretanto, acredita na necessidade de superar os "muitos dos mitos de origem da nacionalidade de cada um dos países sul-americanos (que) incluem a ideia de usurpações e agravos históricos, reais ou imaginários, por parte de seus vizinhos". E finalmente, encerra a obra reflexionando que "ao afirmar a vertente sul-americana o Brasil não se está excluindo completamente as dimensões latino-americanas e continental" (p. 114). SIMÕES, Antonio José Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul.* Brasília: Funag, 2011.

[84] Segundo a historiadora Maria Ligia Prado, a identidade brasileira desde a independência forja-se em olhar linear para a Europa, uma vez por ser ainda monárquica em detrimento da construção identitária dos demais países latino-americanos. Corroborando com isso, Maria Helena Capelato, explica que mesmo depois da proclamação da república, mas especialmente já no século XX, a identidade das elites brasileiras voltava-se para a Europa/Estados Unidos e se distanciava dos países da região. Tanto Prado, quanto Capelato, demonstram que a identidade latino-americana sempre fora afastada dos estreitos ideacionais subjetivos de identidade dos brasileiros em reflexo do tipo de inserção que o Brasil (sobretudo a elite política) almejava no mundo. CAPELATO, Maria Helena Rolim. *"O 'Gigante Brasileiro' na América Latina: ser ou não ser latino-americano".* In: Mota, Carlos Guilherme (org.). Viagem Incompleta: a Experiência Brasileira. A Grande Transação. São Paulo: Editora Senac, 2000.; PRADO, Maria Ligia Coelho. *"O Brasil e a Distante América do Sul".* In: Revista de História, n. 145, 2001, p. 127-149.

[85] É uma tradição da historiografia hispano-americana referenciar os personagens principais da independência dos países latino-americanos (excluindo-se o Brasil) de libertadores.

Angostura e no Manifesto de Cartágena, tem influenciado no decorrer do tempo as iniciativas de integração que proponham a união dos países latino-americanos, sul-americanos, centro-americanos e caribenhos, sem a presença dos EUA. Dessa assertiva, surge o quarto vetor desse novo regionalismo iniciado pela UNASUL, a questão da **autonomia**.

d) Autonomia como vetor integrativo e de governança

Em um recente artigo, Leonardo Granato (2014), também apresenta a autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul. Para ele, a partir de 2003 o Mercosul e a UNASUL, em 2008, marcam uma expressão renovada e inédita do conceito de autonomia conforme fora idealizado pelos intelectuais latino-americanos da década de 1970-80, os pertencentes da Escola da Autonomia de 1960.

Para Granato (2014, p. 80), autonomia dos Estados deve ser entendida "como um suficiente grau de liberdade de manobra para projetar e executar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento, que os converta em participantes ativos e não subordinados da globalização".

Essa concepção é assimilada com a proposta por Ferrer (2006), que é herança e tem influência dos escritos da CEPAL sobre integração regional, a qual devia ser usada como ferramenta com vistas a reverter o "estado de periferismo" dos países da América Latina.

Em um sentido geral, caberia aos Estados criarem estratégias autonomatizantes, que seriam sustentadas por ideologias do tipo nacionalista e mercado internista, para gerar certa influência no sistema internacional, fundamentalmente em relação com os mais poderosos (GRANATO, 2014). Desse rastro que viria a concepção de autonomia relacionada com a criação da UNASUL, uma vez que a aglutinação das capacidades nacionais em um arranjo integracionista, permitiria, aos Estados sul-americanos, atingir uma maior viabilidade e um *status*, que suas condições de periféricos não permitiria, de melhores níveis de negociação e inserção internacional.

Ao encontro desses escritos temos os aportes trazidos por Russell e Tokatlian (2001 e 2003), os quais apontam que a ideia tradicional de autonomia nas Relações Internacionais está relacionada, no decorrer do desenvolvimento da disciplina e das conjunturas internacionais, com condições de isolamento, autossuficiência, ou de oposição, principalmente em relação os países da periferia do sistema internacional. Para esses autores, a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Segundo eles:

> *Autonomía ha tenido a ligarse con autosuficiencia bajo involucramiento en esquemas cooperativos y regímenes internacionales e identidades nacionales que se construyen por oposición. La definición que proponemos asigna otro*

> *significado a la autonomía como condición y como interés nacional objetivo: "autonomía relacional" debe entenderse como la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras* (RUSSELL e TOKATLIAN, 2001: p. 88).

Nesses termos, pode-se denotar que esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição para a *autonomia relacional* e que, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), traduz-se numa crescente interação, negociação e participação na elaboração das normas e regras internacionais. Ou seja, a autonomia não é mais definida pelo poder de um país para isolar-se e controlar o processo externo e eventos, mas sim, pelo seu poder de participar e efetivamente influenciar em questões globais e regionais, particularmente em todos os tipos de organizações internacionais e de regimes políticos.

Não obstante, Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), reflexionando os aportes de Russel e Tokatlian (2003), ainda apontam que o aspecto da autonomia advinda do processo de integração entre os países sul-americanos adquire especial relevância, uma vez que a dimensão contra hegemônica resgatada pelos governos sul-americanos para a criação da UNASUL é balanceada com a sua institucionalização amparada nas bases do Direito Internacional, o que possibilita os estados alcançarem outro nível de arbítrio e de discricionariedade decisória no âmbito hemisférico e mesmo global.

Entretanto, essa reivindicação de autonomia traz em seu bojo outra problemática que tende a ser paradoxal: a questão da soberania dos Estados que constroem a UNASUL e como isso se relaciona com a forma decisória da instituição, o intergovernamentalismo.

Assim, na próxima seção nos debruçaremos nessa relação que em perspectivas mais tradicionais se chocam em alguns pontos, porém é fulcral para o estabelecimento desse novo regionalismo que é soberania, autonomia e arranjo institucional de tomada de decisões.

e) A correlação causal autonomia/soberania e intergovernamentalismo

O conceito de soberania tem sua trajetória iniciada na antiguidade, passando pelas formulações no pensamento ocidental, com Bodin, posteriormente refinada por Hobbes, Locke e Rousseau, e passando pela Primeira Grande Guerra, temos autores que trataram da questão da soberania a partir da dicotomia entre direito e força, como: Kelsen, Bodenheimer, Schmitt e Heller (HERMANN, 2011).

Porém, partindo de uma visão clássica, existe um ponto em comum desses autores, os quais delineiam o conceito de soberania entendido em duas dimensões: a primeira quanto ao

contorno interno do Estado, e o segundo quanto ao aspecto externo, que diz respeito ao relacionamento entre as unidades iguais no ambiente anárquico, ou seja, os Estados no sistema internacional (HERMANN, 2011). É desse segundo aspecto que nos preocupamos com o marco de soberania no processo de integração da América do Sul.

Isso porque, a UNASUL é uma organização internacional que congrega a despeito das maiores ou menores aproximações de seus membros com os EUA, os 12 países do continente, inclusive a Guiana e o Suriname, com forte identificação caribenha. Esse fato, deve ser percebido uma vez que o organismo abriga Estados com desejos, estratégias, projetos e governos distintos, os quais poderiam estancar os propósitos da iniciativa integracionista. Entretanto, sua estrutura institucional e forma de tomada de decisão fora concebida a partir dessa realidade diversa combinada com a questão da não cessão de soberania por parte dos Estados, por isso a UNASUL organiza-se sob a égide do intergovernamentalismo. Esse, por sua vez, conforme explica Ramos (2009), está embasado em três elementos essenciais: o comportamento racional estatal, a formação de preferência nacional e a negociação interestatal. Tais elementos podem ser verificados na conformação político-institucional da UNASUL, principalmente a partir da tese de que os Estados agiriam de forma racional na busca de objetivos comuns, como no caso da agenda de desenvolvimento interno dos países da região, das preferências nacionais auferidos aos processos decisórios no que toca a formulação de política externa de cada Estado-parte, e o tipo de tomada de decisão que deve ser consensuada a partir das negociações interestatais não tendo prejuízos no que tange a soberania desses Estados, conforme apresentado em seu artigo segundo do Tratado Constitutivo.

Desse modo, perspectiva clássica, soberania pode ser entendida como a autonomia do Estado em relação à sociedade interna que ele abarca, sua posição ante as leis e seu poder de controle no âmbito interno. Dizer de um Estado soberano significa dizê-lo independente para regrar-se e relacionar-se, inclusive com outros Estados soberanos.

Nessa direção temos os aportes de Litrento (2001), que denota soberania como "o poder do Estado em relação às pessoas e coisas dentro do seu território, isto é, nos limites da sua jurisdição". Neste espeque, a soberania cristaliza-se como uma supremacia no direito interno. Por outro lado, tal conceito não é aplicado dessa maneira no Direito Internacional. O que acontece é que, para que haja um processo de organização e integração dos Estados no plano internacional, onde há princípios de assistência econômica, social, política, dentre outros, é necessário que os países mitiguem determinada parte de sua soberania e se sujeitem a regras comuns de direitos, deveres e comportamento mediante a comunidade internacional.

Contudo, Litrento (2001) também, aponta que no momento de extrema globalização atualmente vivenciado, a tendência dos países de união em blocos regionais faz com que o conceito clássico de soberania dê lugar a uma definição mais moderna e adaptada à nova realidade dos Estados no plano internacional.

Nestes contornos, e em consonância com o pensamento liberal das organizações internacionais nas RI, torna-se impensável proteger uma soberania absoluta, tanto no plano externo, quanto no plano horizontal. Como qualquer outra relação privada havida entre sujeitos de direito, existe uma auto composição de regras individuais que cada parte se compromete a seguir, de forma a possibilitar o desenvolvimento sadio da relação (a exemplo dos tratados, declarações, protocolos). Assim, de forma a respeitar outro princípio intimamente ligado com a soberania, a segurança jurídica, criou-se um conjunto de entidades internacionais e regramentos (aprovados internamente pelos Estados soberanos), com as quais cada Estado-membro se relaciona e se compromete a seguir, respectivamente (LITRENTO, 2001). Desse modo, não há, portanto, uma mitigação da soberania, mas uma adaptação de seus conceitos.

Essa afirmativa é a base para pensarmos acerca da criação da UNASUL como um organismo de caráter intergovernamental, onde é preservada a soberania dos Estados participantes, e somadas com a finalidade de perfazer um ente capaz de evidenciar e assegurar a autonomia desses Estados e, ao mesmo tempo, impulsionar a partir do depósito dessas soberanias estatais, uma soberania da região pautada na autonomia relacional nos moldes de Russel e Toklatian (2001), visto anteriormente.

Essa nossa reflexão encontra base nos aportes de Litrento (2001) que explicita que tais quais as próprias leis, as extensões da soberania devem alcançar a gama de relações, internacionais ou não, materialmente possíveis. E, como sabido, a sociedade, seus elementos, objetivos e relações estão em constante mutação, que devem ser acompanhados pela soberania. Desta forma, em contraponto, portanto, pelo conceito clássico, dizer de um Estado soberano hoje, significa dizê-lo autônomo e independente para criar e cumprir relações pelas quais se comprometeu, sem, com isso, abdicar dos direitos fundamentais, da liberdade e demais prerrogativas que seu próprio caráter soberano implementou internamente, cumprindo assim, horizontalmente e verticalmente, seu dever como soberano de uma coletividade interna de sujeitos de direito.

Em suma, com o arcabouço teórico-analítico evidenciado acima podemos entender que os Estados sul-americanos detentores de soberania se agrupam na UNASUL, uma organização internacional intergovernamental, a fim de estabelecer certo grau de autonomia aos seus projetos nacionais, e concomitantemente participam da construção de bases para que o arranjo

regional postule certo tipo de autonomia em escala regional/ internacional, **o que resulta em traços de governança.**

1.3.2) Uma síntese dos aspectos de conformação da UNASUL

Em termos práticos, a proposta de criação da UNASUL, está atrelado as vontades e anseios políticos dos governos nacionais frente ás suas agendas de desenvolvimento. Para isso, a propulsão da integração que engendra a UNASUL não perpassa apenas a cooperação em um único âmbito – ou impulsionada por agentes externos a região como é possível verificar nas ondas do regionalismo no século XX –, quer queira econômico, político, comercial, social, cultural, etc, mas sim no conjunto de todos esses, os quais passaram a estar presentes nos projetos de desenvolvimento dos países da região com a virada do século XXI. Essa miríade de abrangência da UNASUL é percebida através de sua estrutura institucional multissetorial que abriga os doze conselhos setoriais (um específico para cada matéria que vimos anteriormente).

Para além, a importância dos conselhos setoriais está na formação de respostas conjuntas e consensuadas das problemáticas comuns enfrentadas por todos os países sul-americanos, o que gera uma interlocução essencial para o aprofundamento da integração e consequentemente para a governança regional.

Contudo, é evidente também a necessidade de uma maior disposição dos governos para uma consolidação desses conselhos, principalmente, por conta do princípio do consenso que deve haver entre todos. Aqui, cabe-nos pontuar que a ideia do consenso intergovernamental – pilar decisório da UNASUL – torna-se um paradoxo para o aprofundamento da integração. Isso porque, como vimos, a convergência de governos progressistas de esquerda nos primeiros dez anos do século XXI na região possibilitaram a criação da UNASUL, porém, não estaria condicionada a concertações de tendências ideológicas semelhantes para que não haja redução das pautas integracionistas ou mesmo gerar obstáculos para a integração sul-americana e para seu papel de governança?

Não obstante, o regime intergovernamentalista de tomada de decisão não perfaz uma linha preferencial ou referencial as tendências centro-esquerda do espectro político ideológico, mas apenas, pode limitar o grau de atuação ou de funcionamento de determinada instituição. Dessa assertiva o caso da UNASUL se mostra bastante elucidativo, principalmente se pautarmos as ações da organização nos últimos anos quando há trocas de governos e de tendência político-ideológica (que veremos no capítulo 3).

Desse modo, a criação da União de Nações Sul Americanas, trouxe um novo marco para a cooperação e interação entre os países sul-americanos, mostrando rastros que configuram

como um novo tipo de regionalismo, o qual combinado com vetores distintos tentam refletir as realidades da região. É certo que muitos dos mecanismos presentes na formulação da UNASUL não são inéditos, porém, a combinação multissetorial intergovernamental com o intuito de aprofundar, criar e gestar autonomia a partir de aglutinação de soberanias em uma região periférica, se mostra bastante distinto.

Em outros termos, esse regionalismo multissetorial autonômico permite que os países sul-americanos se agrupem em torno de um novo arranjo integracionista com o fim de buscar autonomia com base em seus projetos de desenvolvimento nacional, e quando esse arranjo esta criado, por aglutinar essa correlação de construção autonomista provenientes dos Estados-parte, exerce um projeto autonomista regional ou regionalizado, que só é possível com o intergovernamentalismo. E finalmente desse conjunto se estabelece a governança subemisférica da UNASUL, nos moldes definidos por ROSENAU (2000), visto na primeira seção deste capítulo. Isso porque, essa organização, congrega todos os Estados da região sul-americana, além de ter sido impulsionada por um dos maiores atores da região (o Brasil notadamente), ser conformada através de sentidos intersubjetivos (autonomia, desenvolvimento, distanciamento dos EUA), princípios (não intervenção, integração, democracia), estatutos e tratados (o próprio tratado constitutivo, as declarações de Cartagena, de Cuzco, além das provenientes das reuniões) e, por gerar certa funcionalidade e intencionalidade (intergovernamentalismo, os conselhos setoriais, e a estrutura institucional).

Desse modo, enfim, pudemos perceber como fora constituído o arcabouço de **governanç**a subemisférica da UNASUL. Feito isso, e na esteira do que já vimos, na seção 1.2 sobre a conformação da governança da OEA, buscamos entender na próxima seção, como se dá e o que significa esse papel de governança que ambas têm, dado que se estabelecem e influenciam parcialmente os mesmos atores. Acreditamos que esse conjunto de explicações nos possibilitará, no segundo capítulo, estipular uma série de fenômenos a fim de comparar a atuação desempenhada tanto pela OEA, como pela UNASUL, em termos de efetividade da governança institucional frente às problemáticas da região, além da governança engendrada por elas acerca de democracia na região.

CAPÍTULO 2) GOVERNANÇA EM TRÂNSITO: SINTOMAS DA ALTERAÇÃO DA GOVERNANÇA REGIONAL OU UMA QUESTÃO DE INSTITUCIONALIDADE?

2.1) A EFETIVIDADE INSTITUCIONAL DA OEA E DA UNASUL NA ESCALA HEMISFÉRICA E SUBEMISFÉRICA

Conforme vimos no capítulo anterior, as instituições na esfera internacional surgem inicialmente como mecanismos de interação estatal para a coordenação dos temas, assuntos e pautas que se fazem inerentes ao sistema internacional; ora entendidas pela busca e manutenção da paz (como explicado pela escola idealista/liberal das Relações Internacionais), ora entendidas como entes capazes de mediar e/ou impulsionar ganhos e diminuir desconfianças interestatais na lógica da balança de poder dos estudos da escola realista. Além disso, os arranjos institucionais são parte importante do ordenamento do sistema internacional. Por isso, falar em instituições internacionais é remeter-se imediatamente às questões acerca da ordem e da governança no âmbito das RI.

James Rosenau (2000), conforme já supracitado, explica que a governança é um fenômeno relacionado, causado e resultado da interação de diversos atores em determinada ordem. Desse modo, portanto, a formação das instituições – que são parte da governança, mas também vão exercer influência sobre ela – esteve ligada aos interesses dos Estados, as conjunturas históricas e as dinâmicas políticas das relações internacionais. São exemplos disso os casos vistos anteriormente: a criação da OEA ligada eminentemente aos objetivos e anseios externos estadunidense e transferidos para o hemisfério; e, a criação da UNASUL ligada a reconfiguração política sul-americana no início do século XXI, a qual inaugura um novo tipo de regionalismo com pautas mais alargadas e abrangentes preocupadas com o tipo de desenvolvimento dos países sul-americanos e suas inserções internacionais.

Conforme percebemos no primeiro capítulo a estrutura institucional da OEA e da UNASUL apresentam características e funcionalidades que engendram mecanismos de governança regional, seja em escala hemisférica no caso da OEA, seja em escala subemisférica no caso da UNASUL.

A importância ou mesmo a prevalência das instituições no cenário internacional é um tema amplamente debatido por diversos pesquisadores, os quais buscam evidenciar os problemas, as dinâmicas e as questões que envolvem o hiato entre o ideal e o real dos arranjos institucionais. Para alguns autores, as instituições seriam apenas epifenômenos provenientes da interação interestatal, enquanto que, para outros os arranjos institucionais são de especial relevância para influenciar e/ou moldar as dinâmicas das relações internacionais (YOUNG,

2000, p. 222). Nesse segundo grupo se assenta os estudos de Oran Young, os quais denotam que as instituições são importantes pois vão corroborar para o ordenamento do sistema internacional engendrando certo tipo de governança.

Nesses termos, Young aborda em seu texto, intitulado "A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas", o problema da efetividade para demonstrar a importância das instituições na sociedade internacional. Segundo ele, efetividade é uma medida do papel das instituições sociais na moldagem da conduta na sociedade internacional (YOUNG, 2000, p. 224). No texto, o autor percorre as diferentes maneiras para analisar a ideia de efetividade das instituições: (i) através da apuração do comportamento dos atores individuais frente a criação de uma instituição (se mudam ou não com o aparecimento do arranjo institucional); (ii) a efetividade institucional enquanto capacidade de mediar processos interativos que envolvem dois ou mais membros da sociedade internacional (os resultados coletivos/ macro-condutas) através de acordos negociados e/ou resultados conseguidos mediante barganha tática de nível internacional; (iii) a efetividade das instituições internacionais a partir da contrapartida nacional, medidas em termos de sucesso alcançados nas áreas da implementação, da persistência e do respeitos às suas normas (a efetividade enquanto grau); e (iv) a efetividade medida através do funcionamento das instituições em termos de eficiência, equidade ou qualquer outro objetivo social internacional (YOUNG, 2000).

Young entende que todos esses pontos de vista são importantes para o entendimento da efetividade de uma organização e, desse modo, o problema da efetividade deve ser encarado a partir de análises sobre dois conjuntos de fatores (os endógenos e os exógenos) que se coadunam e estão inter-relacionados enquanto fontes de efetividade institucional. O primeiro, se relaciona aos aspectos que envolvem atributos das próprias instituições (mecanismos institucionais), enquanto que o segundo, se relaciona aos aspectos do contexto social (conjuntural) em que tais instituições funcionam, o que ademais, configura um arcabouço bastante profícuo para percebermos o papel desempenhado pelas instituições na governança.

Mais especificamente, Oran Young denota alguns princípios definidos dentro dos conjuntos-fontes de efetividade que devem ser aferidos (transparência, resistência, regras de transformação, capacidade dos governos, distribuição do poder, interdependência e ordem intelectual) – vale lembrar que a perseguição e a demonstração de traços formais (documentos, resoluções, programas e ações concretas) desses pontos, responderiam se o arranjo institucional é efetivo ou não.

Neste trabalho, o prognostico da efetividade da institucionalidade da OEA e da

UNASUL leva em consideração os dois grandes traços metodológicos explicados por Young (2000) – os conjuntos de fatores exógenos e endógenos da instituição –, porém, delimitamos quais são os fatores que compõe tais conjuntos de forma que combine os princípios apresentados pelo autor.

Para o grupo dos fatores endógenos, investigamos através do que preveem seus tratados constitutivos e seus documentos adicionais: (i) os mecanismos de coordenação política; (ii) os mecanismos de busca e implementação dos objetivos de sua formação; (iii) os mecanismos de controle das regras; (iv) a resistência institucional às mudanças conjunturais; e, (v) a legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança. Já para o grupo dos fatores exógenos, nos debruçaremos em documentos (comunicados, resoluções, normativas, convênios e tratados da organização com terceiros) e análises feitas por pesquisadores sobre a temática a fim de verificar: (i) a capacidade e reconhecimento externo e a (ii) representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra regionais.

2.1.1) Fatores endógenos

- O caso da OEA

A Organização dos Estados Americanos, como vimos, criada em abril de 1948, é resultado do auge do multilateralismo do século XX e também concepção institucional proveniente das Conferências Panamericanas (ver capítulo 1, seção 1.2). Assim, do ponto de vista formal, sua criação é instituída a partir de sua carta fundacional/constituinte, denominada Carta da Organização dos Estados Americanos.

A OEA, segundo o artigo 53 de sua Carta, é formada e realiza seus fins por intermédio da Assembleia Geral (AG), da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (RCMRE), dos Conselhos (Conselho Permanente da Organização e o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral) (Cs), da Comissão Jurídica Interamericana (CJI), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), da Secretaria-Geral (SG), das Conferências Especializadas e dos Organismos Especializados. Quatro desses órgãos têm em suas atribuições **os mecanismos de coordenação política** em diferentes esferas decisórias e de influência. São eles: Assembleia Geral (AG), Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (RCMRE), Conselho Permanente Interamericano (CPI) e a Secretaria Geral (SG).

A AG é o órgão máximo da organização. Tem como principais funções: a) decidir a ação e a política gerais da organização, determinar a estrutura e funções de seus órgãos e considerar qualquer assunto relativo à convivência dos Estados Americanos; b) estabelecer normas para a

coordenação das atividades dos órgãos, organismos e entidades da Organização entre si e de tais atividades com as das outras instituições do Sistema Interamericano; c) Fortalecer e harmonizar a cooperação com as Nações Unidas e seus organismos especializados; e d) Promover a colaboração, especialmente nos setores econômico, social e cultural, com outras organizações internacionais cujos objetivos sejam análogos aos da Organização dos Estados Americanos (OEA. CARTA DA OEA, Art. 54, 2016). Além disso, é formada pelas delegações de todos os Estados-membros, que tem direito a um voto, e suas decisões são tomadas a partir de votação direta e simples (maioria absoluta) e/ou qualificada (dois terços dos votantes) – essa diferença se dá para cada tipo de matéria a ser votada, e é decidida anteriormente pela própria Assembleia ou no que constar na Carta da Organização. Suas reuniões ordinárias são anuais e tem sede rotativa dentre os países membros (porém, caso não haja candidatura de país para sedia-la é feita na sede da Secretaria Geral). A AG se configura como a instancia deliberativa suprema da organização.

A RCMRE é a instância colegiada hierarquicamente abaixo da AG, porém de consulta. Segundo o Art. 61 da Carta, deverá ser realizada a fim de considerar problemas de natureza urgente e de interesse comum para os Estados americanos. Sua agenda, regulamento e convocação são preparados pelo Conselho Permanente Interamericano (CPI).

A SG é a instância administrativa central e permanente da OEA. Tem seu secretário geral escolhido pela Assembleia Geral por um período de 5 anos, podendo ser reconduzido ao cargo por mais uma vez. Suas atribuições são estabelecidas pela AG, pela RCMRE e pelo CPI. E segundo o artigo 121 de sua carta fundacional: “sua sede é a cidade de Washington, D.C., EUA”.

Já o CPI, é a instância colegiada hierarquicamente abaixo da AG que dá funcionalidade para a organização. O CPI é composto de um representante de cada Estado-membro, nomeado pelos governos. Suas principais atribuições são: a) velar pela manutenção das relações de amizade e solidariedade entre os Estados-membros e, com isso, ajudá-los de maneira efetiva na solução de suas controvérsias (art. 84); b) o CPI para efetuar suas atribuições poderá criar comissões *ad hoc* (art. 85, 86, 87); c) executar as decisões da Assembleia Geral ou da Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores,; d) Velar pela observância das normas que regulam o funcionamento da Secretaria-Geral e, quando a Assembleia Geral não estiver reunida, adotar as disposições de natureza regulamentar que habilitem a Secretaria-Geral para o cumprimento de suas funções administrativas; e) Formular recomendações à Assembleia Geral sobre o funcionamento da Organização e sobre a coordenação dos seus órgãos subsidiários, organismos e comissões; f) Considerar os relatórios do Conselho Interamericano

de Desenvolvimento Integral, da Comissão Jurídica Interamericana, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Secretaria-Geral, dos organismos e conferências especializados e dos demais órgãos e entidades, e apresentar à Assembleia Geral as observações e recomendações que julgue pertinentes; e g) exercer as demais funções que lhe atribui a Carta (CARTA DA OEA, art. 80-92, 2016). A sede do CPI é em Washington, D.C., EUA, conjuntamente com a SG.

Além do CPI ter atribuições acerca do funcionamento da organização, apresenta também **mecanismos de busca e implementação dos objetivos de formação da organização.** Contudo, de forma privilegiada, o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI) tem atribuições que buscam a implementação dos objetivos da organização. Tem como principal finalidade:

> Promover a cooperação entre os Estados americanos, com o propósito de obter seu desenvolvimento integral e, em particular, de contribuir para a eliminação da pobreza crítica, segundo as normas da Carta, principalmente as consignadas no Capítulo VII no que se refere aos campos econômico, social, educacional, cultural, e científico e tecnológico (OEA. CARTA DA OEA, art. 94, 1948 (2016)).

Além deles, a Comissão Jurídica Interamericana, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos são mecanismos criados para a busca dos objetivos da OEA, que são em última análise, a cooperação e convivência pacífica e harmoniosa dos Estados americanos.

Já acerca dos **mecanismos de controle das regras** (aqui entendidos enquanto mecanismos que controlem e verifiquem a implementação das regras e acordos combinados pelos Estados-membros no momento da formação da instituição, bem como nos demais acordos realizados mediados pela organização)**,** a Carta da OEA não demonstra especificamente tais mecanismos. Porém, em vários momentos preconiza a atribuição do Conselho Permanente Interamericano, bem como dos demais órgãos consultivos e especiais alguns rastros sobre o controle de regras. Em seu artigo 91 estabelece que compete ao CPI:

> formular recomendações à Assembleia Geral sobre o funcionamento da Organização e sobre a coordenação dos seus órgãos subsidiários, organismos e comissões; f) Considerar os relatórios do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, da Comissão Jurídica Interamericana, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Secretaria-Geral, dos organismos e conferências especializados e dos demais órgãos e entidades, e apresentar à Assembleia Geral as observações e recomendações que julgue pertinentes (CARTA DA OEA, art. 91, 1948 (2016)).

Tais atribuições não especificam que regras são essas e estão focalizados no controle interno da instituição. Contudo, não em sua carta fundacional, mas nas demais instâncias ligadas a ela existem mecanismos bastante específicos sobre algumas regras acordadas entre os Estados

perante a OEA, tais como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (que pautada no Direito Internacional em matéria de Direitos Humanos, analisa, julga e condena Estados americanos) e a Carta Democrática dos Estados Americanos (que estabelece regras e punições acerca da quebra da ordem democrática). Porém, por estarem no marco do direito internacional do sistema internacional anárquico, as sanções aos Estados são pouco efetivas, no máximo sofrem as sanções contidas na carta democrática que é a suspenção dos Estados infratores da organização.

Outro fator endógeno de efetividade é a **resistência institucional às mudanças conjunturais da organização.** No caso da OEA, para analisarmos se houve tais mudanças basta retomarmos o momento de sua criação (detalhado na seção 1.2).

A OEA, como vimos, é fruto de uma coordenação política iniciada ainda no século XIX com as Conferências Panamericanas, que contou com a substancial influência estadunidense. Criada no final da Segunda Guerra Mundial, teve influência e influenciou os atores, conjunturas e a ordem mundial da época. Sua estrutura institucional baseia-se no auge do multilateralismo mundial (SOUTO MAIOR, 1996). Além disso, como lembra Villa (2003), a OEA serviu como ferramenta estratégica para os EUA no prenúncio da Guerra Fria, assegurando uma zona livre da influência soviética no hemisfério. Contudo, acabada a disputa mundial da ordem bipolar a organização passa a se concentrar em áreas temáticas como os Direitos Humanos e a Democracia no hemisfério (HERZ, 2002; SOUTO MAIOR, 1996; VILLA, 2003). Exemplos disso é a resolução nº. 1080 de 1991 que versa acerca da clausula democrática e o aumento dos interesses da organização em matéria de direitos humanos e democracia, seja em casos denunciados às instâncias da organização, seja em resoluções, normativas e/ou mesmo missões acerca de democracia (VILLA, 2003).

Desse modo, a OEA mostrou sobreviver institucionalmente à diferentes conjunturas regionais e mundiais no decorrer do tempo, apresentando mudanças em seu quadro institucional, tanto do ponto de vista formal-institucional, quanto do trato prático-diplomático. As primeiras (formal-institucional) podem ser percebidas nas reformas de sua Carta fundacional. A primeira em 1967, pelo Protocolo de Buenos Aires, altera sua estrutura organizacional (acrescentando explicitamente atribuições aos seus órgãos, além resolver acerca da necessidade de criação de instâncias mais robustas sobre Direitos Humanos a partir de convenção interamericana sobre direitos humanos que determinaria a competência, órgãos e estruturas acerca dessa matéria) e incorpora normas mais amplas sobre direitos econômicos, sociais e educacionais. Já a segunda em 1985, com o Protocolo de Cartagena das Índias, amplia as atribuições do Secretário-Geral e do Conselho Permanente Interamericano. A terceira de 1992, com o Protocolo de Washington, aborda explicitamente mecanismos de proteção da

democracia representativa. E, a quarta em 1993, com o Protocolo de Manágua, evidencia e cria normas acerca do desenvolvimento da região, principalmente através do Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral[86].

Não obstante, em 2004 o chileno José Miguel Insulza é eleito Secretário-Geral da OEA, fato importante pois Insulza não contava com o apoio dos EUA e, até então, todos os candidatos eleitos foram apoiados pela potência mundial (BBC – Brasil, 2005).

Assim, do ponto de vista prático-diplomático, a escolha de Insulza, após declínio – negociado pela secretária de Estado dos EUA Condoleezza Rice – das candidaturas do mexicano Luis Ernesto Derbez e do salvadorenho Francisco Flores para secretaria geral, demonstra transformações na organização frente a conjuntura iniciada nos anos 2000. Insulza era mais afeito as causas latino-americanas e tinha apoio da maioria do governantes do subemisfério e, em seu discurso de posse, enfatiza que seu mandato seria para "fortalecer a importância da Organização e aumentar sua capacidade de ação" (OEA. Secretário Geral/Insulza, 2016). Na mesma direção está a eleição do chanceler uruguaio Luis Almagro em 2015. Almagro é reconhecido defensor das causas latino-americanas (principalmente após ser ministro do ex-presidente uruguaio José Pepe Mujica) e em seu discurso de posse denotou essa guinada da OEA, pelo menos discursivamente, para um posicionamento mais igualitário entre as regiões do hemisfério:

> A partir de 26 de maio, como Secretário-Geral da OEA, os meus esforços serão focados em fazer da Organização um instrumento útil para os interesses de todos os Americanos, sejam eles do centro, do sul, do norte ou do Caribe. E, trabalharei incansavelmente para que as diferenças sejam dirimidas (ALMAGRO. Discurso de posse, 2015).

Contudo, os ranços dos alinhamentos históricos com a política externa dos EUA, denota certa desconfiança por parte de alguns governos latino-americanos mais tendentes a retórica anti-imperialista. Além disso, engendra receios por não conseguir dirimir problemas reiteradamente denunciados por seus membros (a sede ser em Washington, os problemas com a não ratificação dos EUA da CIDH e/ou mesmo questões orçamentárias).

Já o último aspecto dos fatores endógenos da efetividade de uma instituição é a **legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança.** Sobre isso, nos parece que, para além da construção conjunta e do processo histórico compartilhado pela maioria dos Estados Americanos, a OEA faz parte da arquitetura institucional da ordem global vigente. Basta olharmos para o artigo primeiro da Carta da OEA

[86] PROTOCOLO DE BUENOS AIRES, 1967; PROTOCOLO DE CARTAGENA DAS ÍNDIAS, 1985; PROTOCOLO DE WASINGTON, 1992; PROTOCOLO DE MANÁGUA, 1993.

em que consta que "dentro das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos constitui um organismo regional" (OEA, 1948), e nas disposições do Capítulo VIII (Acordos Regionais) da Carta das Nações Unidas[87] (ONU, 1945 (2016)). Contudo, o esvaziamento da legitimidade de uma organização pode naufragar seu *status* de *locús* de governança regional, fato não verificado até então na organização. Ferraz e Martins (2014) entendem que os Estados centro e sul-americanos utilizam a estrutura institucional da OEA em alguns momentos para contrabalancear o poder estadunidense na região. Exemplos disso, é a votação do caso venezuelano em 2014 (que veremos na próxima seção) e a crise diplomática entre Colômbia e Equador. Sobre essa última, Xavier (2011), analisa as causas que o presidente equatoriano, Rafael Correa, leva o caso para apreciação da OEA e não da UNASUL. Segundo o autor, a apresentação da queixa de ataque pelo governo equatoriano acerca da Colômbia para a UNASUL não tinha sentido, uma vez que, logo após o ocorrido, Correa já tinha o apoio da maioria dos governos-sul-americanos, e uma condenação das ações colombianas na UNASUL só afastaria a Colômbia do bloco sul-americano e a aproximaria dos EUA. Assim, a estratégia coordenada pelos sul-americanos (liderada por Correa) de submeter o caso ao órgão hemisférico pareceu mais acertada e demonstra o uso por parte dos sulistas da institucionalidade da OEA. Ainda sobre isso, Castañeda (2012) entende que a América do Sul atuou como um bloco político dentro do organismo hemisférico.

Desse modo, portanto, percebemos que os fatores endógenos de efetividade da institucionalidade da OEA atendem do ponto de vista formal (ideal) todos os fatores analisados, porém, com alguns problemas intrínsecos de sua própria formação, tais como: sua instrumentalização pela política externa norte-americana e os problemas acerca da sua sede ser em Washington (EUA) capital de um país que não ratificou todos os seus tratados (principalmente os de Direitos Humanos).

- O caso da UNASUL

A UNASUL, conforme já supracitado, foi criada em 23 de maio de 2008, reunindo os 12 países sul-americanos e foi resultado das iniciativas brasileiras e da coordenação política sob influência dos falecidos Presidentes Hugo Chávez, da Venezuela e de Nestor Kirchner, da Argentina, do Presidente Rafael Correa, do Equador, do Presidente Evo Morales, da Bolívia e do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, para um projeto integracionista que

[87] Versão mais atual da Carta da ONU, com todas as emendas.

aliasse o desenvolvimento dos países da região, com soberania, autonomia e identidade (VEIGAS; RIOS (2007), TUSSIE; RIGGIROZZI (2015) FERRAZ; SARMENTO (2015)).

A assinatura de seu Tratado Constitutivo (TC) e sua conformação do ponto de vista institucional, em 2008, condensa resoluções, convênios, declarações e cartas de reuniões entre os países sul-americanos iniciadas no ano 2000 com a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos (na qual surge a IIRSA), com as Cúpulas temáticas Sul-Americanas (de energia e petróleo, de infraestrutura, de governança em saúde, de defesa, entre outras) e a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004 (que se transforma em UNASUL em 2008).

A UNASUL, segundo o art. 4º do TC, é formada institucionalmente por quatro órgãos: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (CCEG), o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores (CMRE), o Conselho de Delegadas e Delegados (CD) e a Secretaria Geral (SG). Esses quatro órgãos são os responsáveis pela manutenção, implementação e atuação dos objetivos da organização. Do ponto de vista formal (ideal), os **mecanismos de coordenação política** e os **mecanismos de busca e implementação dos objetivos de sua formação** são implementados por esses órgãos em diferentes escalas e objetivos.

O CCEG é o órgão máximo da instituição e tem poder deliberativo, são suas atribuições: 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 (UNASUL, TC, Art. 6º, 2008). Suas reuniões ordinárias são anuais e tem como forma de decisão o consenso.

Já o CMRE, esta hierarquicamente abaixo do CCEG, porém tem poder regulatório/normativo e auxilia e direciona as decisões deliberativas dos Chefes e Chefas de Estado e de Governo para as demais instâncias da instituição e a periodicidade de suas reuniões ordinárias é semestral (UNASUL, TC, Art. 8º, 2008).

O CD, por sua vez, coordena as dinâmicas operacionais e técnicas da organização, sendo responsável pela coordenação, manutenção e implementação dos 12 conselhos setoriais que compõe o quadro institucional da organização para a busca coordenada da integração regional a partir de temas sensíveis ao desenvolvimento dos países da região, tais como saúde, educação, segurança e defesa, infraestrutura, entre outros, além dos órgãos e institutos conveniados ou

pertencentes à UNASUL[88] (UNASUL, TC, Art. 9º, 2008). E a Secretaria Geral abriga as dinâmicas administrativas da organização. Segundo o TC, "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" (UNASUL, TC, Art. 10, 2008).

Já acerca dos **mecanismos de controle das regras,** o TC não aborda diretamente quais seriam esses mecanismos. Porém, no art. 12 faz uma menção pouco obrigativa acerca dos Estados em seguir as regras acordadas, dizendo que: "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" (UNASUL, TC, Art. 12, 2008).

Contudo, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, de 2010, prevê mecanismos e sanções expressas caso algum Estado Membro viole o compromisso com a democracia, conforme denotado em seu artigo primeiro: "O presente Protocolo será aplicado em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos".

Segundo o Protocolo, na hipótese de ocorrência de uma das situações referidas no artigo primeiro, "o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou, na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores se reunirá – em sessão extraordinária – convocado pela Presidência Pro-Tempore: de ofício, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL", e decidirá, "por consenso, a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta as informações pertinentes recolhidas com base no disposto no artigo 4º do Protocolo[89] e respeitando a soberania e a integridade territorial do Estado afetado" (UNASUL,

---

[88] São eles: Conselho Sul-Americano de Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN; o Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral e o Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED – CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS).

[89] O art. 4º prevê as seguintes sanções: (a)Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL; (b)Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; (c)Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; (d)Promover, ante terceiros países

Protocolo sobre a Democracia, 2010).

Sobre esse ponto, um tema abre margem para algumas problematizações: o entendimento expresso (ou a falta deste) sobre democracia. O TC, o Protocolo sobre o Compromisso com a Democracia ou outros documentos adicionais, não preveem qual é o entendimento da ideia de democracia para a instituição, tampouco direcionam qualquer princípio e/ou parâmetro para o entendimento de tal tema, cabendo apenas um substrato subjetivo para os tomadores de decisão. Essa questão é reiteradamente lembrada (principalmente a subjetividade para o entendimento da aplicação de sanções) para o caso da suspensão do Paraguai em 2012 por conta do impeachment do presidente Fernando Lugo (LLANO et al., 2012), que veremos adiante.

Por fim, contudo, para verificarmos **a resistência institucional às mudanças conjunturais** no caso unasulino precisamos nos debruçar sobre o momento de sua formação.

Conforme já mencionado, a formação da UNASUL tem a ver com uma ressignificação dos ideais regionalistas sul-americanos, a reorientação mundial do comércio do atlântico para o pacífico e o *"boom"* dos preços das commodities (um aumento vertiginoso do preço desses produtos no mercado mundial), o foco geopolítico estadunidense no Oriente Médio causado pela Guerra ao Terror e a chegada de governos progressistas (de esquerda) quase que concomitantemente em todos os países da América do Sul (FERRAZ; SARMENTO, 2015;TUSSIE; RIGGIROZZI, 2015). Porém, esse último aspecto (da chegada dos governos progressistas) é que parece influenciar a resistência institucional da UNASUL desde a sua criação.

Como vimos, a influência direta de alguns presidentes impulsionou a institucionalização da UNASUL, além de intelectuais e diplomatas, conforme explica Miriam Gomes Saraiva:

> A visão progressista, por sua vez orienta-se para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico vis a vis terceiros Estados. Entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõem um processo de integração cuja base seja uma identidade comum no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional. Sem se perfilarem ao neofuncionalismo e desde outro ponto de vista, vêm a institucionalização como um incentivo para a integração. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas ligadas a partidos progressistas com um histórico de atuação internacionalista (SARAIVA, 2011, p 08).

Nessa direção, o viés ideológico progressista assentado em sua conformação revela

---

e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte, e (e) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, PD, 2010).

também um traço importante em sua institucionalidade, o intergovernamentalismo.

Desse aspecto, Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2006, p. 20-21), apontam que a convergência política-ideológica entre regimes de esquerda da região pode denotar, em um primeiro momento, um impulso e aprofundamento dos mecanismos de integração regional, porém, apontam também, que dessa assertiva se remete a ideia de que regimes presidencialistas de esquerda são menos propensos à conformação de organismos de caráter supranacional, principalmente por terem problemas com a cessão de soberania e a supranacionalização de normas. Nesse sentido, os autores registram que os governos de esquerda têm maior apreço por esquemas intergovernamentais, que são mais flexíveis acerca do grau institucional e de cessão de soberania, porém, proporcionam menos garantias à estabilidade e desenvolvimento do arranjo coletivista, e desse modo, deve-se levar em conta os aspectos relacionados aos regimes políticos, o nacionalismo e as diversas forças político partidárias que permeiam o sistema político.

Assim, entendendo como um dos aspectos da efetividade institucional da UNASUL a resistência frente as transformações conjunturais, percebemos que o intergovernamentalismo – e a formação de consensos –, podem propiciar algumas fragilidades institucionais quando há mudança nos quadros políticos-ideológicos nos governos sul-americanos, já que necessariamente as vontades e anseios dos governos dão prosseguimento ou não nas ações da organização.

Desse modo, portanto, percebemos que as fontes endógenas de efetividade do arranjo institucional da UNASUL atende do ponto de vista formal (ideal) todos os fatores analisados, porém, com algumas ressalvas e problemas que podem atingir a efetividade do ponto de vista real, sua esfera intergovernamental e de consenso (que veremos no terceiro capítulo). Contudo, quando analisamos a **legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança** a partir de fatos empíricos, percebemos que nos litígios e assuntos que envolvem um ou mais países da região, a organização quando provocada (ou teve a iniciativa em alguns casos) conseguiu mediar a busca de soluções, como no caso de Pando na Bolívia em 2009, como no caso da crise venezuelana em 2012/14 e do impeachment de Fernando Lugo no Paraguai que veremos adiante.

2.1.2) Fatores exógenos

O reconhecimento de uma organização enquanto porta-voz e/ou representante de determinadas temáticas é algo prestigiado nas relações internacionais e tem a ver com a legitimidade dada por seus membros de um lado, e sua capacidade de ser reconhecida como tal

na seara internacional de outro (YOUNG, 2000). Para uma organização internacional regionalista, a legitimidade e o reconhecimento por parte de seus Estados-membros nos parece algo ainda mais requerido, uma vez que ela só existe graças aos interesses, vontades e anseios dos Estados no momento de sua formação. Porém, a capacidade e reconhecimento externo por terceiros foge do controle institucional formal dessas organizações (conforme LITRENTO (2001), os tratados constitutivos não preveem ou forçam o reconhecimento de suas atribuições e representatividade por não signatários) por mais que seja almejado e efetivamente necessário frente a comunidade internacional. Desse modo, portanto, **a capacidade e reconhecimento externo** e a **capacidade de representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra regionais** se tornam peças fundamentais para se analisar a efetividade de uma instituição.

- O caso da UNASUL

Ao analisarmos tais fatores no caso unasulino nos deparamos com uma série de documentos e situações descritas por importantes pesquisadores acerca dessa capacidade e reconhecimento externo. Do ponto de vista formal, a UNASUL emitiu em 29 de novembro de 2012 a Resolução 25/2012 que dispõe acerca dos delineamentos políticos para a relação com terceiros. Nessa resolução, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o responsável por decidir qual o tipo e abordagem da interação com terceiros, cabendo a Presidência Pró-Tempore[90] e a Secretaria Geral resolver e implementar os trâmites para essas relações.

Porém, do ponto de vista prático/real a UNASUL veio sendo requisitada enquanto representante regional por outros atores internacionais, como pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, à margem da V Cúpula das Américas de Port of Spain (conforme destacado no informe 6-26 sobre a *Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, con el Presidente de los Estados Unidos. En el marco de la V Cumbre de las Américas. Trinidad y Tobago, 18 abril de 2009*). E, mesmo com os diálogos formais mediados pela UNASUL entre América do Sul – África e América do Sul – países árabes, além da interação com gestores da União Europeia conforme apresentado nas declarações e resoluções presentes nas publicações da Memória Anual 2012-13 e Memória Anual 2014-15 da

[90] A presidência *pró-tempore* da organização é exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais (UNASUL, TC, 2008, art. 7).

UNASUL[91]. Ademais, nesse mesmo sentido, Miriam Gomes Saraiva, no texto "Integração regional na América do Sul: processos em aberto", de 2010, denota que:

> Vis a vis outros continentes, a UNASUL já é reconhecida como canal de diálogo com a região por outros atores. Já existem dois diálogos interregionais estruturados em seus marcos – América do Sul-África e América do Sul-países árabes- e, no caso da União Europeia, já existe um reconhecimento por parte de formuladores europeus da importância de se estabelecer um diálogo UE X UNASUL. Pode ser considerada, então, uma novidade, com um perfil diferente das outras iniciativas, que acomoda diferenças e que pode dar uma contribuição importante para a consolidação de uma governança regional (SARAIVA, 2011, p. 16).

Além disso, outro ponto que elucida esse reconhecimento e legitimidade dada por seus membros, por exemplo, é o caso da crise política venezuelana agravada com a morte de Hugo Chaves em 2012 e posteriormente com a eleição de Nicolas Maduro. Sobre esse episódio, a partir do agravamento entre o governo e a oposição venezuelana, a UNASUL conjuntamente com a Santa Sé, é chamada para mediar o litígio em detrimento da Organização dos Estados Americanos (que veremos detalhadamente na próxima seção) Ainda sobre esse caso, é possível analisar outro fator exógeno de efetividade da UNASUL, **a representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra-regionais,** quando os sul-americanos utilizam-se da estrutura da OEA para se posicionarem enquanto bloco (que veremos também na próxima seção).

Além desse caso, os comunicados por parte da UNASUL rejeitando energicamente e pedindo respostas acerca dos feitos dos governos da França, Itália, Portugal e Espanha de impedirem que o avião que tinha a bordo o presidente boliviano Evo Morales e sua comitiva que sobrevoasse ou pousasse em seus territórios, demonstra, em certa medida, o reconhecimento da representatividade da UNASUL frente à terceiros.

Não obstante, a Cúpula de Fortaleza de 2014 entre os BRICS e a UNASUL em que são acordados traços cooperativos entre as duas entidades, prevalecendo acordos entre os Estados sul-americanos e os partícipes do acrônimo político-econômico dos países emergentes se revela outro exemplo dessa capacidade institucional unasulina (BRICS, Declaração de Fortaleza, 2014).

- O caso da OEA

No caso da OEA, a **capacidade e reconhecimento externo da organização** pode ser

[91] Esses arquivos estão disponíveis no sítio da web da UNASUL sob o endereço: http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur.

percebida pelo próprio fator endógeno, já verificado, da **legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança**. A sua filiação enquanto organismo regional das Nações Unidas proporciona essa capacidade de reconhecimento externo.

Já a **capacidade de representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra regionais** tem a ver com a conjuntura histórica do período analisado. Durante a Guerra Fria, como repetidamente já mostrado, era a instância legitimada e legitimadora de uma área sem influência soviética. Posteriormente, com o fim da Guerra Fria e a virada do século com mudanças conjunturais na América do Sul – as quais possibilitaram o aparecimento da UNASUL –, demonstraram uma diminuição da procura de sua institucionalidade e/ou mesmo uma refutação enquanto *lócus* de discricionariedade sobre os litígios no subemisfério (CARVALHO, 2013; XAVIER, 2011). Porém, a capacidade de representação a organização dispõe e, mesmo rejeitada aprioristicamente pelo seu uso ou alinhamento com os EUA, seus demais membros a utilizam e com isso a legitimam, conforme já mencionamos. Vale salientar, contudo, que não é verificado uma atuação coletivista dos membros da OEA em outros foros contemporaneamente.

Desse modo, os fatores exógenos dão base para o entendimento de uma organização enquanto fonte e ente de governança. Para Young (2000), as instituições e os regimes são propulsoras e articuladoras da governança pois delimitariam certo tipo de ordenação no sistema internacional e sua efetividade tem a ver com essa capacidade. Contudo, de forma diferente de Oran Young, James Rosenau (2000), como vimos, entende que governança é um fenômeno inerente às relações internacionais contemporâneas, mas, não pode ser confundida com instituições ou regimes. Entretanto, mesmo com as diferenças conceituais e metodológicas apresentadas entre Young e Rosenau, conseguimos perceber um ponto importante de similitude entre ambos: Rosenau entende em última análise que governança tem a ver com certa funcionalidade – por exemplo, a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema, evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável, buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcança-los [...] (ROSENAU, 2000, p. 14) – e Young entende que a efetividade de uma instituição na governança deve preencher certos fatores em seu funcionamento, ou seja em sua funcionalidade. Desse modo, portanto, a governança – seja por meio de instituições ou não – é definida por meio de sua capacidade funcional, enquanto que as instituições só serão efetivas se apresentarem traços e/ou emanarem funções assemelhadas à governança.

2.2) A ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DAS DUAS ORGANIZAÇÕES FRENTES AS PROBLEMÁTICAS DA REGIÃO NO PERÍODO DE 2008/ 2014 – O CASO DE PANDO, DO IMPEACHMENT DE LUGO E O CASO VENEZUELANO

A capacidade de desempenhar certas funções, de manejar adversidades internas e responder às externas, e/ou mesmo de autopreservação são características intrínsecas da governança e, como vimos, da efetividade das organizações internacionais. Na seção anterior pudemos notar que, de maior ou menor proporção, tanto a OEA quanto a UNASUL desempenham papeis de governança, uma vez que possuem certo tipo de efetividade institucional, principalmente quanto aos fatores endógenos de efetividade. Essa assertiva nos oferece a possibilidade de uma análise comparativa acerca da atuação da OEA e da UNASUL frente às problemáticas comuns da região.

Desse modo, nesta seção nos debruçaremos sobre os casos ocorridos dentre os países da região na seara de atuação de ambas instituições, seja nos casos que elas foram provocadas a se manifestarem, seja nos que, mesmo não provocadas, influenciaram e/ou mediaram a resolução dos mesmos. Vale salientar, que o recorte temporal desta análise comparativa tem como base o início dos trabalhos da UNASUL em 2008 até o ano de 2014, quando há uma transformação política-conjuntural na região e possíveis mudanças de orientação da instituição (que veremos no capítulo 3).

Não obstante, como já citado, Young (2000) denota que a efetividade das instituições internacionais tem a ver com o reconhecimento e legitimidade dada pelos seus membros. Assim, a construção dessa legitimidade tem a ver com traços históricos, políticos e conjunturais compreendidos no momento da formação institucional e, como posteriormente, tal institucionalidade se comporta frente aos anseios de seus membros.

Conforme vimos na seção 1.2, a OEA, do ponto de vista da política internacional e de governança regional, desde sua criação fora instrumento e instrumentalizada pela política externa dos EUA. Em diferentes contextos a institucionalidade dessa organização hemisférica estava em compasso com os propósitos da superpotência americana: no início da Guerra Fria para assegurar uma zona sem influência soviética; em 1962 com a expulsão de Cuba da organização, uma vez que a declaração cubana do caráter socialista da revolução e o alinhamento com o bloco comunista era incompatível com o sistema interamericano; e a omissão velada acerca das ditaduras civil-militares na América do Sul financiadas econômico e politicamente pelos EUA (VILLA, 2003; HERZ 2002; MOGENFELD, 2013; SOUTO MAIOR, 1996).

Por outro lado, conforme apresentado na seção 1.3, a UNASUL nasce a partir de governos progressistas de esquerda contrapondo-se às interferências estadunidenses na região, proclamando uma retórica anti-imperialista. A institucionalidade unasulina é forjada pelo alargamento dos objetivos de integração e a busca de autonomia no contexto internacional (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2015; VEIGA; RIOS, 2007; MONIZ BANDEIRA, 2010).

Nesse espeque, em uma primeira mirada as duas organizações, além de criadas em diferentes épocas e com escalas de abrangência diferentes, são ao mesmo tempo opostas e não concorrentes. Opostas na medida em que o ideário político que as compuseram e/ou as instrumentalizam são contrários: a OEA, por meio de sua institucionalidade agiu em conformidade com os interesses dos EUA na região; e a UNASUL é criada com forte contraponto aos interesses estadunidenses na região. E, não concorrentes na medida em que coexistem sem necessariamente os membros ter a obrigatoriedade de optar por uma ou outra.

Vale lembrar, como vimos, que por mais que a OEA tenha sido instrumentalizada para os interesses da política externa dos EUA, os demais países do hemisfério a legitimam e fazem uso de sua institucionalidade. Porém, o *"locús"* de discricionariedade acerca dos litígios da região passaram, com o surgimento da UNASUL, a ser preferencialmente resolvidos mais no âmbito da UNASUL e menos no da OEA (conforme fala de *police makers* veiculadas pela mídia[92] e os casos explicitados abaixo).

O primeiro grande caso que podemos comparar a atuação das duas organizações (OEA e UNASUL) deu-se na Bolívia, em setembro de 2008, quando cerca de 20 pessoas[93] do Departamento[94] de Pando morrem em choques entre governistas e opositores.

---

[92] FOLHAPRESS. Estados Unidos preferem Unasul a OEA para resolver crise na Venezuela. **Valor**, São Paulo, 29 mai. 2014. Disponível em: http://www.valor.com.br/internacional/3568150/eua-preferem-unasul-oea-para-resolver-crise-na-venezuela. Acesso em: 05 out. 2016.; AFP. El gobierno de Bolivia dice que Unasur está sepultando a la OEA. **ABC Color**, Asunción, 04 fev. 2013. Disponível em: http://www.abc.com.py/internacionales/el-gobierno-de-bolivia-dice-que-unasur-esta-sepultando-a-la-oea-563563.html. Acesso em: 05 out. 2016.; SMINK, Veronica. ¿Busca la Unasur reemplazar a la OEA?. **BBC Mundo**, [s.l.], 27 ago. 2011. Disponível: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/08/110826_unasur_consejo_electoral_vs.shtml. Acesso em 10 out. 2016.; CHARLEAUX, João Paulo. Saída para crise afasta OEA e fortalece UNASUL. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 ago. 2010. Disponível em: http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,saida-para-crise-afasta-oea-e-fortalece-unasul-imp-,593323. Acesso em: 12 out. 2016.; AFP. Mercosur y Unasur pueden ser "más efectivos" que la OEA, dijo Amorim. **ABC Color**, Asunción, 11 set. 2010. Disponível em: http://www.abc.com.py/internacionales/mercosur-y-unasur-pueden-ser-mas-efectivos-que-la-oea-dijo-amorim-158927.html. Acesso em: 06 out. 2016.; PRIMERA, Maye. Unasur, la vacuna contra la OEA. **El País**, Miami, 18 abr. 2013. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/19/actualidad/1366337417_842026.html. Acesso em: 05 out. 2016.

[93] Os números de mortos, feridos e desaparecidos não são exatos, pois os delegados da Missão da UNASUL utilizam além dos dados oficiais das autoridades bolivianas, dados de ONGs e líderes locais.

[94] Unidade administrativa do Estado boliviano.

A Crise de Pando ou “Massacre Del Porvenir”, se deu em 11 de setembro de 2008, e tem seus antecedentes no Referendo Revogatório de 2008.

A Constitución Política del Estado (CPE) Plurinacional da Bolívia prevê que seja realizado um referendo na metade do mandato do presidente, vice-presidente e dos prefeitos regionais para confirmar a permanência no cargo ou a substituição antes do final do mandato corrente (BOLÍVIA. CPE, 2007).

Assim, em 10 de agosto de 2008, fora realizado um Referendo Revogatório sobre os mandatos do presidente Evo Morales, seu vice Álvaro Garcia Linera e oito dos nove prefeitos regionais. O presidente e o vice venceram o referendo (67% dos votos para a manutenção do mandato de ambos), e mais seis prefeitos regionais ganharam. Porém, dois dos prefeitos – ambos da oposição do governo Morales – não conseguiram obter resultado suficiente e tiveram seus mandatos findados para a eleição de novos prefeitos regionais em seus lugares (SANTANA; SOUZA, 2010). Vale salientar, que o referendo fora acompanhado por observadores eleitorais internacionais, incluindo observadores da OEA, do Parlamento Europeu e do MERCOSUL.

Com a vitória de Morales, segundo noticiado pelo periódico *El Mundo*, o governo alegou que as forças de oposição (à direita no espectro político-ideológico), lideradas por Ernesto Suarez, Leopoldo Fernandez, Rúben Costas e Mario Cossio, ignoraram o resultado do referendo e lideraram protestos contra o governo central. Tais protestos acabaram em ocupações de prédios públicos nos departamentos de Beni, Pando, Santa Cruz e Tarija, que formam a região conhecida como *“Media Luna”* (EL MUNDO, 2008).

Além das questões acerca do referendo, Rosanna Barragan (historiadora e diretora do Arquivo de La Paz) relatou para o portal online da BBC-Brasil que os líderes da oposição boliviana queriam que o presidente Evo Morales voltasse atrás na Lei dos Hidrocarbonetos, a qual mudava a distribuição das receitas provenientes do petróleo e do gás natural (os departamentos mais pobres passavam a ser atendidos também através dos impostos das *commodities*). Os departamentos da *“Media Luna”* reivindicavam que, uma vez que são responsáveis pela produção das *commodities*, deveriam ser mais beneficiados. Além disso, os protestos eram contra a nova constituição boliviana, que deu maior representatividade para os povos indígenas (60% da população conforme o censo boliviano) e assegura a nacionalização dos recursos naturais (BBC, 2008).

De acordo com o analista do portal da BBC, James Painter:

> a Constituição ameaça os negócios e as elites agrárias do departamento de Santa Cruz – onde vive 25% da população boliviana. As propostas para limitar

> as posses de terra e promover a reforma agrária provocaram fortes reações dos latifundiários locais (Painter, 2008).

No auge da crise política, manifestantes campesinos marchavam em direção a Cobija, capital do Departamento de Pando, para protestar contra as ações do governo departamental de Leopoldo Fernández que era de oposição a Evo Morales. Segundo o relatório feito posteriormente pela Comisión de Esclarecimiento de los Sucesos de Pando UNASUL (CESPando), ao se aproximarem da cidade de Porvenir (região metropolitana de Cobija) indivíduos desconhecidos passam a atirar com armas de fogo contra os manifestantes que marchavam rumo a Cobija. No total, estima-se que foram 20 pessoas mortas, 106 feridas e 40 desaparecidos (UNASUL. Informe de Pando, 2008.)

Não obstante, o Massacre de Pando gerou certa instabilidade política no país, ocorrendo a proclamação de estado de sítio no departamento de Pando e reivindicações separatistas encaminhadas pelos líderes políticos dos departamentos da *Media Luna*. Toda essa crise só será revertida após a chegada das Forças Armadas em Cobija e a prisão de dirigentes departamentais, acusados como responsáveis pela articulação e planejamento do massacre[95], além, da mediação e do apoio da UNASUL ao governo Morales (COSTA, 2010).

Em meio à crise irrompida na Bolívia, a então presidente *pró tempore* da UNASUL, Michelle Bachelet, convocou reunião de emergência com os países membros visando discutir possíveis vias de solução pacífica para a crise, enquanto que a OEA permaneceu inoperante. Costa (2010) ressalta que a postura negligente da OEA pode ser explicada pela histórica influência exercida sobre ela pelos Estados Unidos, o qual apoiaria os opositores de Evo Morales.

Todavia, neste primeiro grande desafio, conforme afirma Costa (2010), a convocação da presidência da UNASUL implicou na primeira tentativa institucional da organização de resolver pacificamente conflitos políticos relativos aos países membros, significando uma conquista histórica para os Estados sul-americanos, na medida em que passaram a dirimir contendas políticas de maneira independente.

Ainda segundo Costa (2010), na reunião extraordinária convocada por Bachelet, os líderes sul-americanos emitiram apoio ao governo de Evo Morales e reafirmaram a defesa da ordem democrática em face do não reconhecimento e repúdio dos líderes oposicionistas que pleiteavam o separatismo. Nessa reunião, fora acordado que seria formada comissão para acompanhar o processo de negociações entre oposição e o governo boliviano, e foi constituída

[95] Fato comprovado conforme o informe final das investigações da Comissão Especial da UNASUL para o Caso de Pando (UNASUL. Informe Pando, 2008).

a missão designada a investigar a ocorrência de crimes cometidos durante o massacre (UNASUL. *Declaración de La Moneda*, 2008).

Ferraz e Martins (2014) lembram que o apoio dado pela UNASUL ao presidente Evo Morales abriu margem para o início das negociações e demonstrou a articulação institucional unasulina ligada com os compromissos democráticos firmados entre os seus membros em âmbitos diversos (os membros do MERCOSUL com o Protocolo de Ushuaia, bem como os demais integrantes membros da OEA, através da Carta Democrática Interamericana). Além disso, a Comissão especial da UNASUL enviada para apurar e acompanhar as investigações, liderada pelo jurista argentino Rodolfo Mattarollo[96], concluiu que o massacre fora coordenado, planejado e posto em prática graças a articulação da Polícia e de políticos da oposição de Evo Morales. Segundo o informe conclusivo da Comissão, o massacre cometido em Pando configura-se como crimes contra a humanidade, pois afrontou tanto o Direito ordinário nacional boliviano como os tratados internacionais que a Bolívia é signatária (UNASUL. Informe de Pando, 2008; COSTA, 2010).

Os relatórios e informes conclusivos da missão[97] foram entregues ao presidente Evo Morales e submetidos a justiça boliviana. Porém, para Costa (2010), a resolução do conflito não se deu a partir das forças políticas internas, mas pelo isolamento, constrangimento e condenação internacional dos líderes do movimento separatista pela UNASUL, que considerou tais movimentos como riscos à ordem democrática.

Não obstante, é interessante notar que na convocação da Cúpula extraordinária de Santiago em 15 de setembro de 2008, feita por Michelle Bachelet – Presidente *pró-tempore* da UNASUL, é incluído convite a José Miguel Insulza, Secretário-geral da OEA. Contudo, conforme lembra Xavier (2011), embora a presença do Secretário-geral da OEA pudesse apontar para uma ação conjunta entre OEA e UNASUL, os encaminhamentos da reunião apontavam claramente que a missão a ser enviada à Bolívia seria integrada unicamente por representantes da UNASUL, independentemente de uma coordenação com a missão da OEA que já se encontrava naquele país. Porém, vale salientar, que mesmo depois dessa reunião, e mesmo nos encaminhamentos da negociação entre as partes do conflito, a OEA não constou no rol de atores internacionais escolhidos para acompanhar os diálogos.

---

[96] Também fizeram parte da comissão os juristas: Juan Gabriel Valdés e Luciano Fouillioux (Chile), Fermino Fechio (Brasil), Francisco Borja (Equador), Guido Toro (Peru), Carlos Pita (Uruguay), Freddy Gutiérrez (Venezuela), Fulvia Benavides (Colômbia) e Nicolás Gutman, Eduardo Zuain e Ciro Annichiarico (Argentina) (UNASUL. Informe Pando, 2008).

[97] O documento denominado Informe de la Comisión de UNASUR Sobre los Sucesos de Pando está disponível no link: http://cd1.eju.tv/index_files/informeunasur.pdf , bem como no site do repositório da UNASUL.

Outro grande caso que teve interpretações e atuações distintas entre a OEA e a UNASUL foi a deposição do governo de Fernando Lugo no Paraguai, em 2012.

Em 22 de junho de 2012, o presidente paraguaio Fernando Lugo foi destituído do cargo pelo Parlamento, com um processo de impeachment que durou menos de 48 horas. Segundo Llano et al (2012), o gatilho para o processo de impeachment foi a desocupação pela polícia de um assentamento de *carperos* (sem terras) nos arredores da cidade de Curuguaty, no sudeste paraguaio. Nessa ocasião, lembram os autores, em 15 de junho, morreram 11 agricultores, 6 policiais, além de mais de 80 feridos. O presidente Fernando Lugo lamentou o incidente e, como resposta, substituiu o ministro do Interior e o chefe de polícia por membros do partido de oposição, a Associação Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR-PC). Com isso, os dois partidos de coalizão de Lugo – a Frente Guasu, de esquerda, e o conservador Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) criticaram essa atitude e romperam a aliança de coalizão que permitiu Lugo chegar ao poder. Com isso, os Liberais unem-se aos Colorados e pedem a destituição do presidente. Em 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados decide com 76 votos a favor e um contra pela abertura do processo de impeachment. No dia seguinte, no Senado, Fernando Lugo teve apenas duas horas para se defender contra as acusações, e, com 39 votos a favor e quatro contrários ao impeachment, foi decidida a destituição do presidente (LLANO et al, 2012).

Esse rápido processo surtiu posicionamentos distintos por parte da comunidade internacional, e mais ainda entre a OEA e a UNASUL. Para a UNASUL o ocorrido configurou-se como um golpe parlamentar e ruptura da ordem democrática, optando pela suspenção do Paraguai da organização, enquanto que a OEA vê o quadro como "normalidade do processo democrático" e reconhece o governo do ex-vice-presidente Frederico Franco do partido Liberal como legítimo.

A Constituição do Paraguai estabelece razões gerais (não explicitamente delimitadas) para a instauração de um processo de impeachment, tais como: má gestão, má conduta ou delitos comuns (PARAGUAI, Constituição - Art. 225, 1992). No impeachment de Fernando Lugo foram imputados crimes de toda ordem (de questões administrativas a vida pessoal) para a instauração do processo. Uma das acusações, lembra Llano et al (2012), foi a de que ele não apoiava a polícia na luta contra a ocupação de terras e, por isso, era cúmplice dos invasores e responsável pelo massacre de Curuguaty; além de ser acusado de ter ligações com o grupo guerrilheiro *Ejercito del Pueblo Paraguayo.* Todas as acusações não tiveram a apresentação de provas, pois de acordo com a lei paraguaia se tratam "de fatos de conhecimento geral do país" *(H. Câmara de Diputados Paraguai*, 2012, punto 3, apud LLANO et al, 2012).

Na véspera da votação do Senado, os ministros e ministras de relações exteriores dos países membros da UNASUL viajaram para Assunção com o objetivo de expressar preocupação com os fatos e impedir um afastamento apressado do presidente Fernando Lugo. Segundo Llano et al (2012) e Ferraz e Martinz (2014), a principal crítica não era o processo de impeachment em si – embora alguns presidentes sul-americanos também o colocavam em questão, mas a rapidez que o processo foi levado e o curto espaço de tempo (2 horas) para a defesa de Fernando Lugo. Contudo, a missão extraordinária dos chanceleres da UNASUL não conteve o andamento apressado do processo e, assim, fora interpretado como ruptura contra a ordem democrática e consequentemente uma violação do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia de 2010.

Diante disso, em reunião conjunta entre UNASUL e MERCOSUL, em 29 de junho de 2012, em Mendoza na Argentina, o Paraguai é suspenso de ambas instituições, acarretando na transferência da presidência *pró-tempore* da UNASUL do Paraguai para o Peru, a conformação de uma comissão para observar os acontecimentos no Paraguai e, de mais relevante ainda, a entrada da Venezuela no MERCOSUL, que o senado paraguaio ainda não havia aprovado (LLANO et al, 2012).

Vale salientar, contudo, que as sanções impostas ao Paraguai pela UNASUL foram alvo de controvérsias por parte de setores opositores internos da concertação política dentre os membros da organização, principalmente paraguaios e líderes políticos sul-americanos mais alinhados com o novo presidente Frederico Franco, e, a adesão da Venezuela no MERCOSUL culminou em contundentes divergências. Contudo, para Llano et al (2012), independentemente de como se julgou a decisão da UNASUL, esse caso "tratou-se de mais um passo em direção ao declínio da OEA na América do Sul" (p.15). Para os autores, ainda, o fato da UNASUL reagir rapidamente (dentro de uma semana) à crise no Paraguai e tomar uma decisão, demonstra a funcionalidade institucional da UNASUL frente a OEA, que demorou mais de duas semanas para que uma comissão fosse ao Paraguai avaliar a situação e por meio do Secretário-geral, José Miguel Insulza, manifestar-se com o apoio dos EUA, contra a suspensão do Paraguai.

Assim, tanto para Llano et al (2012) quanto para Ferraz e Martins(2014), a UNASUL teria demonstrado mais autoridade para interpretar e encaminhar questões políticas (conflituosas ou não) na América do Sul, em detrimento da OEA e da influência dos EUA na região.

Outro caso que demonstra interpretações institucionais diferentes entre a UNASUL e a OEA se deu na Venezuela a partir de 2013. Os antecedentes para essa crise se iniciam com as eleições presidenciais de 14 de abril de 2013, na qual Nicolas Maduro é eleito.

Com a morte do então presidente venezuelano Hugo Chaves em cinco de março do mesmo ano, Nicolas Maduro, seu vice-presidente, assume o poder e continua na disputa eleitoral que acontecera em menos de um mês e meio depois. Maduro venceu as eleições com uma margem pequena de aproximadamente 1,5% dos votos em relação ao candidato Henrique Capriles, o que gerou descontentamento e desconfianças do candidato derrotado quanto ao processo eleitoral. Conforme noticiou a imprensa internacional[98], logo após a divulgação do resultado, os partidos da oposição a Maduro levantam a possibilidade de fraude nas eleições e, respaldado nisso, Capriles recusa-se a aceitar o resultado das eleições e pede a recontagem dos votos. Diante do pedido, o Conselho Eleitoral Venezuelano passa a auditar 54% dos votos ainda no mesmo dia da votação, comparando registros em papel e meio eletrônico de uma seleção aleatória de votos, não encontrando nenhum tipo de irregularidade no processo; porém, compromete-se a analisar os 46% restantes. Contudo, Capriles decide mudar o pedido inicial de auditoria e recontagem dos votos, passando a questionar os métodos e meios que o conselho utilizou para análise (ele pedia análise e verificação de todas as impressões digitais e assinaturas contidas nos registros eleitorais).

Em 12 de junho de 2013, é divulgado o resultado da auditoria que confirma a vitória de Nicolas Maduro. A partir daí, inicia-se uma série de protestos chamados pela oposição, que reuniram estudantes e manifestantes contra o governo. De um lado as manifestações tinham como mote o aumento da criminalidade e o aumento da inflação que afetou fortemente a economia venezuelana, e de outro, o descontentamento dos eleitores de Capriles com a perda das eleições. Tais manifestações acabaram em conflitos entre os manifestantes e a polícia, o que gerou certa instabilidade política no país e posicionamentos da comunidade internacional[99] (vale ressaltar ainda, que esse cenário só tendeu a se agravar posteriormente)[100].

---

[98] The Washington Post. *Venezuelan president, accused of electoral fraud at home, finds backing abroad*. The Washington Post, Washington, 10 mai. 2013 Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/venezuelan-president-accused-of-electoral-fraud-at-home-finds-backing-abroad/2013/05/10/15d607d8-b9a5-11e2-b568-6917f6ac6d9d_story.html?utm_term=.752e10a2fa98. Acesso em: 03 set. 2016.; BBC – News. *Venezuela to audit votes without opposition conditions*. **BBC – News**, Caracas, 28 abr. 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-22333705. Acesso em: 03 set. 2016.

[99] Além da OEA e da UNASUL, prestaram solidariedade e emitiram pareceres sobre o caso venezuelano a ALBA, o Caricom, o MERCOSUL, a ONU, a União Europeia e os seguintes Estados: África do Sul, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia Cuba, Equador, Estados Unidos, Guiana, Irã, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Rússia, Uruguai, Síria e Vaticano.

[100] Informações compiladas e retiradas dos seguintes portais de notícias: THE ECONOMIST. Maduro's hollow victory. **The Economist**, Caracas, 14 dez. 2013. Disponível em: http://www.economist.com/news/americas/21591575-new-president-has-strengthened-his-grip-power-undermined-both-democracy-and. Acesso em: 10 nov. 2016.; MEZA. Alfredo. O assassinato da miss acelera o plano de segurança de Maduro. **El País**, Caracas, 9 jan. 2014. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/09/internacional/1389241060_943173.html. Acesso em: 10 nov. 2016.;

Sobre a crise irrompida na Venezuela, em 18 de abril de 2013, os presidentes sul-americanos se reuniram em Lima no âmbito da UNASUL e reconheceram a eleição de Nicolas Maduro como presidente venezuelano, reafirmando a declaração da Missão Eleitoral da UNASUL para a Eleição na Venezuela, que acompanhou o processo eleitoral daquele país (UNASUL. Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Union De Naciones Suramericanas, 2013).

Todavia, a crise de 2013 se arrastra e, no início de 2014, tanto a OEA quanto a UNASUL se voluntariam para mediar o conflito interno, porém, o governo venezuelano manifesta-se contrário a presença da OEA nas negociações por entender que os interesses dos EUA interferem na organização, preferindo a UNASUL para os diálogos (FERRAZ; MARTINS, 2014). Entretanto, no auge dessa crise venezuelana, a oposição com o apoio dos EUA e do Panamá, optam por levar o caso para a OEA com o objetivo de criar uma missão de observação, ignorando as manifestações do governo Maduro.

Em 6 de março de 2014, é realizada uma reunião no âmbito da OEA para debater o caso e, o texto final aprovado por 29 votos a 3 (EUA, Canadá e Panamá), apresenta "o mais enérgico rechaço a toda forma de violência e intolerância e um chamado a todos os setores à paz, à tranquilidade, ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, incluindo os direitos à liberdade de expressão, circulação e reunião pacífica" sem mencionar a questão dos observadores (BARROS, 2010 apud FERRAZ; MARTINS, 2014). É interessante notar que, no dia seguinte, a OEA declara: *"Solidaridad y respaldo a la institucionalidad democrática, al diálogo y a la paz en la República Bolivariana de Venezuela*" (OEA. Comunicado de Prensa C-084/14, 2014), configurando-se compulsoriamente em um tácito reconhecimento da eleição de Maduro.

Paralelamente, entre os dias 26 e 28 de março de 2014, representantes da UNASUL estiveram em Caracas para iniciar os processos de negociação. Os representantes participaram de reuniões com deputados da oposição e do governo, com estudantes dos dois lados, religiosos

---

BBC – Venezuela. Venezuela: Nicolas Maduro wins 'narrow' victory. **BBC – Venezuela**, Caracas, 15 abr. 2013. Disponível em: http://www.bbc.com/news/world-latin-america-22149062. Accesso em: 10 nov. 2016.; LOZANO, Daniel. Leopoldo López llama a la calle y se mide con Henrique Capriles. **El Mundo**, Caracas, 1 fev. 2014. Disponível em: http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/01/52ed17d7268e3ece4f8b4576.html. Acesso em: 10 nov. 2016.; IG. Líder da oposição Leopoldo López enfrenta acusações na Venezuela. **IG**, 20 fev. 2014. São Paulo, 20Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2014-02-20/lider-da-oposicao-leopoldo-lopez-enfrenta-acusacoes-na-venezuela.html. Acesso em: 20 nov. 2016.; EFE. Após manifestação, oposição da Venezuela promete seguir nas ruas. **G1**, São Paulo, 19 fev. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/apos-manifestacao-oposicao-da-venezuela-promete-seguir-nas-ruas.html. Acesso em: 10 nov. 2016.; REUTERS. Protesto na Venezuela tem ao menos três mortos. **G1**, São Paulo, 12 fev. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/manifestante-e-morto-em-protesto-na-venezuela-dizem-testemunhas.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

de diversas denominações, funcionários públicos e representantes de Poder e ONGs de direitos humanos afim de firmar trégua nos confrontos, estabelecendo um processo de diálogo contínuo entre as partes. Segundo a declaração da Missão, os chanceleres reafirmaram seu estreito apoio à democracia, ressaltando a vontade coletiva da UNASUL em apoiar um processo de diálogo amplo e respeitoso, levando em consideração a Conferência Nacional de Paz, e reiteraram a condenação a qualquer tentativa de ruptura da ordem constitucional (UNASUL. Comunicado del Consejo de Ministras Y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, 2014).

Sobre esse caso, Barros (2014) entende que a postura venezuelana sugere que, regionalmente, a América Latina demonstra não querer mais a tutela da OEA (por conseguinte dos EUA) e que a UNASUL, favorecendo o diálogo inter-regional acerta enquanto instituição com vocação integracionista. Não obstante, essa capacidade funcional de mediar as negociações na Venezuela conclamada pela legitimidade dada pelo governo venezuelano suscita o poder de governança da UNASUL.

Além disso, pelo menos outras duas situações que colocam em relevo as atuações institucionais distintas por parte da UNASUL e da OEA. A primeira, acontecera em agosto de 2012, quando o Equador concede asilo político a Julian Assange em sua embaixada em Londres. Assange era procurado pela polícia estadunidense após vazamento de informações na plataforma online *WikiLeaks* e ao receber asilo dos equatorianos criou problemas diplomáticos entre o Equador e a Inglaterra, aliada aos EUA. A partir desse episódio, os ministros de relações exteriores dos países membros da UNASUL se reúnem em Guayaquil e reafirmam o direito soberano dos Estados de conceder refúgio e pedem que as partes mantenham o diálogo, além de demonstrar que a UNASUL respaldava e se solidarizava com o Equador "diante da ameaça de violação do local de sua missão diplomática" (UNASUL. Declaración de Guayaquil, 2012), enquanto, que a OEA se manteve distanciada do episódio.

Já a segunda situação, ocorre em julho de 2013 com o incidente diplomático com o avião oficial da Presidência do Estado Plurinacional da Bolívia, com o presidente Evo Morales e sua comitiva a bordo, ao ser impedido de pousar para reabastecer ou mesmo que sobrevoasse os territórios da Itália, França, Espanha e Portugal. Segundo comunicado pelos porta-vozes dos governos desses países, a restrição se deu por conta de informações recebidas por eles de que a aeronave transportava, também, o ex-agente da CIA, Edward Snowden (procurado pela polícia estadunidense)[101]. Após o incidente, a UNASUL emite um comunicado em que pede

[101] G1. Presidentes sul-americanos exigem desculpas por incidente com Morales. **G1**, São Paulo, 05 jul. 2013 . Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/presidentes-sul-americanos-exigem-desculpas-por-afronta-a-morales.html. Acesso em: 10 out. 2016.

esclarecimentos e desculpas dos governos europeus envolvidos. O *Comunicado de la UNASUL sobre la Denuncia del Estado Plurinacional da Bolívia* denuncia que essa situação com o avião presidencial boliviano configura-se como um ato "insólito, inamistoso, hostil e ilícito", pois além de ser uma "flagrante violação dos tratados internacionais" era uma "grave violação de Direitos Humanos e a exposição a perigo concreto da vida do Presidente Evo Morales" e pedia a retratação formal, pública e explicações dos governos da França, de Portugal, da Itália e da Espanha sobre o ocorrido (UNASUL. *Comunicado de la UNASUL sobre la Denuncia del Estado Plurinacional da Bolívia, 20*13). De outro lado, a OEA demora mais de 2 semanas para dar parecer pedindo que os países europeus envolvidos se manifestem sobre o ocorrido, tomando um tom mais brando que os sul-americanos. Vale notar, que a OEA precisou do consenso do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos, para se pronunciar.

Não obstante, Carvalho (2013) denota que outras questões diretamente ligadas a atuação das duas organizações foram tratadas de forma ativa pela UNASUL e passiva pela OEA, tais como: i) o caso dos terremotos no Haiti e no Chile em 2010 em que a UNASUL se prontificou na ajuda humanitária e a OEA nada fez; ii) o caso do golpe militar de Honduras que destituiu o presidente Manoel Zelaya, em que a UNASUL age rapidamente e condena o episódio, enquanto que a OEA alinha-se ao posicionamento dos EUA em reconhecer o governo formado pós-golpe; iii) a rápida resposta da UNASUL frente a tentativa de golpe de Estado contra o presidente Rafael Correa em 2010 no Equador, enquanto que a OEA se absteve de qualquer posicionamento; e iv) o chamado oficial da UNASUL ao governo do Reino Unido para que pusesse fim a disputa acerca da soberania das Ilhas Malvinas de acordo com os prescritos das Nações Unidas, em detrimento da passividade da OEA perante o tema.

Assim, as análises dos casos ilustrados demonstram que cada instituição (OEA e UNASUL) se comportou em temáticas inerentes a elas de maneiras distintas. Porém, também revelou como as questões de legitimidade, identidade regional e repúdio às interferências externas se fazem inerentes para a busca de suas institucionalidades enquanto mediadoras das problemáticas hemisféricas e/ou subemisféricas. Isso porque, como vimos, a conformação da UNASUL alicerçada em ideais autonomizantes (nos moldes de Russel e Toklatian que vimos na seção 1.3) para a região sul-americana possibilita uma resolução e atuação mais rápida e de alguma forma mais eficaz que a OEA. A OEA mesmo depois do fim da Guerra Fria se mostrou muito alinhada as condutas da política externa estadunidense, como vimos nos casos estudados. Ademais, de maneira específica, podemos traçar um paralelo com os fatores endógenos e exógenos da efetividade das instituições apresentados na seção anterior, mais especificamente

com a legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança – fator endógeno, e dois fatores exógenos: a capacidade e reconhecimento externo e a representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra regionais.

Percepção bastante próxima é levantada por Carvalho (2013) quando denota que, as diferenças de atuação das duas organizações, nada mais são que demonstrações de uma atuação política efetiva e avanços do trato regional por parte da UNASUL. Para ele, a deliberação e a chegada à conclusões próprias internas na região "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". Não obstante, Julio Burdman[102] adverte que a institucionalidade da UNASUL – principalmente através de seu corpo diplomático (composto pelos *police-makers* dos Estados membros) – conseguem mobilizar decisões em poucas horas, algo que a OEA, com seus 34 membros e mecanismos colegiados, levaria semanas sem resultados efetivos.

Ademais, outro ponto central que podemos observar é que os casos mais importantes que as duas organizações atuaram e que foram observados nessa seção (caso de Pando, caso do impeachment de Fernando Lugo no Paraguai e o caso da crise venezuelana), têm a ver com as questões acerca de democracia. Desse modo, portanto, além da atuação institucional de ambas nesses casos, nos parece intrínseco entender de como essas organizações entendem e tratam o tema – que faremos na próxima seção.

2.3) A PROBLEMÁTICA DA DEMOCRACIA COMO FATOR INTERVENIENTE

Com o fim da Guerra Fria vê-se uma incorporação das questões acerca de democracia florescerem em regimes, instituições e foros políticos em todo o mundo. No caso do hemisfério americano, a OEA desde 1991 passa a aderir em sua esfera jurídica-política resoluções, protocolos e normativas acerca da democracia representativa.

Não obstante, em 1991, com o Compromisso de Santiago com a Democracia e a Renovação do Sistema Interamericano a OEA estabelece, com a Resolução nº. 1080,

> um mecanismo de ação coletiva para o caso em que ocorresse uma interrupção abrupta ou irregular do processo político institucional democrático ou do legítimo exercício do poder por um governo democraticamente eleito em qualquer dos Estados membros da Organização, materializando, assim, uma antiga aspiração do Continente de responder rápida e coletivamente em defesa da democracia (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001).

[102] BURDMAN, Julio. UNASUR VS OEA – Instituto de Relações Internacionais e Pesquisas para a Paz. Disponível em: http://www.iripaz.org/listado_docs/politica_internacional/unasur.html. Acesso em 28 set. 2016.

Já na Declaração de Nassau de 1992, os Estados-membros acordaram no âmbito da OEA, o desenvolvimento de mecanismos de promoção, preservação e fortalecimento da democracia representativa para os Estados que os solicitassem [AG/DEC. 1 (XXII-O/92)]. Posteriormente, a Declaração de Manágua para a Promoção da Democracia e do Desenvolvimento, os Estados membros "expressaram seu convencimento de que a democracia, a paz e o desenvolvimento são partes inseparáveis e indivisíveis de uma visão renovada e integral da solidariedade americana" e, atribuíram à OEA a tarefa de "contribuir para preservar e fortalecer as estruturas democráticas no Hemisfério" (AG/DEC. 4 (XXIII-O/93)). E, por fim, em 2001, após a Terceira Cúpula das Américas realizada em Québec, Canadá, na qual os Chefes de Estado e Governo aceitam o documento base da Carta Democrática Interamericana, a Assembleia Geral aprova, na primeira sessão plenária realizada em 11 de setembro do mesmo ano, o texto da carta e a incorpora ao documentos fundantes e norteadores da organização (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA, 2001).

Assim, com a assinatura da carta, os Estados americanos se comprometem com: o fortalecimento da democracia representativa; a manutenção da ordem democrática; o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais; a celebração de eleições periódicas, livres, justas e baseadas no sufrágio universal e secreto como expressão da soberania do povo, o regime pluralista de partidos e organizações políticas; e a separação e independência dos poderes públicos (CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA – Art. 3, 2001).

No caso da UNASUL as questões acerca de democracia também são pautadas nos mesmos ideais que a OEA: a defesa da ordem democrática. No caso unasulino o primeiro instrumento a versar acerca da defesa da democracia é o próprio Tratado Constitutivo em seu preâmbulo e em seu artigo segundo, os quais mencionam a busca e a defesa da democracia constituem as bases e objetivos da organização.

Porém, independentemente do Tratado, os Chefes e Chefas de Estado e de Governo sul-americanos reunidos em Buenos Aires extraordinariamente com pauta sobre a tentativa de golpe de Estado no Equador – que contou com o rapto do presidente Rafael Correa –, expressam na Declaração de Buenos Aires de 01 de outubro de 2010*, "su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional*" (ponto 1 da declaração), e acordam *"adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones*

Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática" (ponto 6 da declaração).

Assim, conforme demandara a Declaração de Buenos Aires, em 26 de novembro de 2010, é criado o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, que entra efetivamente em vigor em 19 de março de 2014.

Esse Protocolo estabelece as regras e procedimentos acerca da busca, preservação e fortalecimento da democracia que os Estados signatários devem seguir. De forma mais sucinta que a Carta Democrática Interamericana, o Protocolo sobre o Compromisso com a Democracia da UNASUL denota que os Estados Sul-americanos devem promover defender e proteger: a ordem democrática; o Estado de Direito e suas instituições; os Direitos Humanos; e as liberdades de opinião e expressão (UNASUL, Protocolo sobre a Democracia, 2010).

Podemos perceber, desse modo, que para ambas instituições a defesa da democracia é fator essencial da sua institucionalidade. Porém, por que nos casos analisados na seção 2.2 as posturas de cada uma das instituições foram distintas? O entendimento de ambas instituições acerca de democracia é o mesmo?

As respostas para esses questionamentos têm dois lados distintos, porém, complementares. De um lado, do ponto de vista funcional, já mencionamos no final da seção anterior uma possível resposta, a de que a estrutura burocrática-institucional da OEA demora para responder os casos nela impetrados (os órgãos colegiados demandam da votação expressa dos 34 membros para agirem), enquanto que a UNASUL com menos membros e maior vontade política age mais rapidamente (por conta de sua estrutura de convergência de consensos – a que também pode converter-se e, um problema de ação quando não encontra o consenso e ou vontade política de seus membros). E, de outro, do ponto de vista epistêmico, a não delimitação específica anterior do que cada uma entende por democracia acaba por subjetivar o conceito, e desse modo, resta a confiabilidade no entendimento dos tomadores de decisão a respeito dessa matéria.

Assim, do ponto de vista jurídico-institucional tanto para a OEA, quanto para a UNASUL o respeito pela democracia é fator essencial e interveniente para sua efetividade institucional e de governança. Porém, por mais que a Carta Democrática Interamericana dispõe que a busca pela eliminação da pobreza extrema, a participação social e o acesso à saúde e a educação devem ser prioridade para qualquer sistema democrático, ainda limita a ideia de democracia a formas procedimentais de escolha de representantes.

Para entendemos esses "tipos" e/ou entendimentos acerca de democracia devemos nos remeter aos debates epistemológicos da Ciência Política. De maneira sintética, os preceitos para

entender e determinar o que é democracia esteve no cerne do debate da ciência política durante toda sua trajetória enquanto campo científico. As teorias de democracia que se remontam do começo do século XX vão estar separadas por escolas epistemológicas distintas, que tentam explicar desde o elitismo democrático (de Schumpeter (1984)) passando pelos pluralistas, pela ideia de Poliarquia de Dahl (2001) e chegando aos arquétipos teóricos do pós-Guerra Fria, como a teoria democrática de Nancy Fraser (2005) (a de redistribuição, reconhecimento e representação) e o ideário de Boaventura de Sousa Santos. Entretanto, vale salientar que, tais modelos teóricos que buscam explicar o que é democracia estiveram respondendo a uma conjuntura da realidade do período e/ou da trajetória passada ou do porvir, e o *lócus* do debate fora o "ocidente", o continente europeu e os EUA notadamente (OLIVER, 2004).

Nesse sentido, a Guerra Fria torna-se um marco separando uma miríade de correntes que tentam elucidar o que viria a ser democracia, de um lado, pautadas na retomada do ideário liberal e, de outro, teorias que vão transpassar os ideais de democracia liberal enquanto forma procedimental de escolha de representante.

Boaventura de Sousa Santos (2009) reflexiona acerca do ideário suplantado por autores clássicos da epistemologia democrática, como Josef Schumpeter. Para ele, Schumpeter pensara numa democracia procedimental e representativa, onde engendrava o cerceamento da participação da ação política para as grandes comunidades dos agrupamentos humanos; isto é, para as grandes massas populacionais a participação política se resumia no procedimento de votação para a escolha de um representante, o qual pertencia a uma elite "especializada" e, segundo Schumpeter, mais capaz para exercer a gestão política. Este modelo de democracia, restrito a procedimentos, convergira com os teores incipientes da globalização, os quais, segundo Sousa Santos (2009), sobrepujaram as ideias de liberdade, progresso e igualdade, culminando num ideário hegemônico de democracia; que resultou em um entendimento de democracia resumida a procedimentos e métodos de escolha de representantes.

Ao encontro desses escritos de Boaventura, porém pensando o caso da OEA em matéria de democracia, Villa (2003) explica que o final da Guerra Fria ensejou uma reconfiguração das estratégias norte americanas, e revela a coincidência da globalização da política ou de governabilidade internacional com uma das principais tradições e objetivos da política externa estadunidense: a aceitação como valor e como prática de sua concepção liberal de democracia, que é veiculada para a região através da OEA. Para o autor, a centralização da atuação da OEA como reguladora de mecanismos de democracia liberal/representativa se torna paradoxal, já que passou a privilegiar enfaticamente o tema como nunca visto no decorrer de sua história. Isso porque, nos meandros da Guerra Fria, tais questões de democracia não foram pautadas durante

os anos de ditaduras civil-militares nos países latino-americanos[103], sendo que a assinatura da Carta da OEA, em 1948, com a criação da Comissão de Direitos Humanos e, posteriormente, com assinatura, em 22 de novembro de 1969, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, presumia-se a importância da democracia e dos direitos humanos no sistema interamericano, porém, essa discussão não aparecia na agenda da organização de forma efetiva, ressurgindo concomitantemente com a chegada do "receituário" do "Consenso de Washington" nos países da região, o qual deliberava a democracia liberal como melhor forma para atingir o desenvolvimento (VILLA, 2003; HERZ, 2002).

Contudo, conforme apresentado pelo relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2004, sobre a Democracia na América-Latina, o que se percebe na região é a limitação dos direitos democráticos traduzidos apenas na escolha de representantes (PNUD, 2004).

O relatório[104], intitulado *"La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos"*, buscou apontar, segundo o diretor da comissão responsável pela feitura do documento, Dante Caputo, o que há de próprio e original a respeito das bases democráticas em nossa região, salientando que democracia tem dois aspectos fundamentais e inter-relacionados: a dimensão política e a procedimental (eleitoral). Porém, o que se percebe com o relatório é que, na América Latina, temos formas procedimentais bastante acabadas na escolha de representantes, porém, as demais condicionantes para se viver uma democracia plena, ainda são sobrepujadas por uma noção prática-instrumental da democracia em nossos países, conforme aponta o relatório:

> *en América Latina, las reglas e instituciones del régimen son similares a las de los países democráticamente más maduros, pero sus sociedades son profundamente diferentes de las de aquéllos. En América Latina, construir y ampliar los derechos ciudadanos es una tarea que se desenvuelve en un contexto novedoso. [...] Por primera vez en la historia, una región en desarrollo y con sociedades profundamente desiguales está, en su totalidad, organizada políticamente bajo regímenes democráticos* (PNUD, 2004).

Essa constatação procedimental da democracia e da baixa satisfação com os números dos indicadores sociais, econômicos, sociopolíticos, de renda, e mesmo de promoção cultural

---

[103] Iniciadas no Brasil (1964), na Bolívia (1971), no Chile (1973), na Argentina (1976) e no Uruguai (1976) (CAPELATO, 2008).

[104] A produção do relatório teve a participação de mais de cento e vinte analistas políticos, trinta e dois presidentes ou ex-presidentes, mais de duzentos líderes políticos ou sociais e cerca de dezenove mil cidadãs e cidadãos entrevistados em dezoito países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela); além disso, o marco conceitual se orientou na busca de informações empíricas a qual inclui: entrevistas de opinião de alcance regional (em colaboração com o Latinobarômetro), a elaboração de indicadores sobre o estado da democracia e entrevistas a líderes e intelectuais da América Latina (PNUD, 2004).

demonstrada no relatório reflete a necessidade de pensar a democracia nas condicionantes específicas das populações e países da latino-américa.

Isso porque, conforme Júlio Cotler (2004), as diferentes concepções acerca de democracia são essenciais na hora de imaginar as políticas e estratégias de sustentabilidade e movimentos de expansão democrática. Como explicitado no trecho:

> *Esas diferencias se refieren a las condiciones de expansión de la democracia, a sus riesgos de desaparición, a la manera como se ven y formulan ciertas políticas públicas, a las diferencias socioculturales y de género, a la visión del Estado y sus transformaciones o al rol de la política y sus organizaciones. También, según nos situemos en una u otra visión de la democracia, resultarán fuertes diferencias en lo que esperamos de otra forma de organización de la sociedad: la economia* (COTLER, Julio, 2004).

Assim, a democracia liberal representativa está distante das realidades e necessidades da região latino-americana e desse modo, o entendimento da OEA também se distancia. E, conforme lembra Villa (2003):

> tal explicitação democrática da OEA nem sempre se traduz em resultados bem-sucedidos. Existem constrangimentos que passam pela própria institucionalização de seus procedimentos de monitoramento, pelos interesses políticos e econômicos das potências regionais e pelo sempre espinhoso problema dos limites entre monitoramento e não intervenção nos assuntos internos dos países membros (VILLA, 2003, p 55).

De outro lado, ultrapassando os ideais da democracia liberal, Boaventura de Sousa Santos (2009) nos apresenta a democracia como uma forma de aperfeiçoamento da convivência humana e como uma forma sócio histórica na qual se deve pensar os elementos culturais da sociedade. Na mesma direção estão os escritos de Habermas (2002), da teoria da ação comunicativa, que propõe a ideia de democracia como prática da realidade social onde a multiplicidade se faz presente e não apenas, como um procedimento de escolha de governo. Já a teórica estadunidense Nancy Fraser (2005), aponta que para alcançarmos a democracia deveríamos nos pautar em um tripé conceitual que atenderia os aspectos de redistribuição, pensando na questão de recursos financeiros, de reconhecimento, pensando nas realidades subjetivas e culturais dos indivíduos, e na representação, pensando nos distintos grupos sociais que deveriam almejar e perfazer suas representações políticas. E, de modo particular para a América Latina, Pierre Rosanvallon (2002) denota que necessitaríamos de uma concepção prática de maior solidez a qual nortearia uma possível ideia de democracia: a qual se resumiria em uma simbiose entre participação popular pensada conjuntamente com certo tipo de redistribuição de recursos financeiros, com meios que aceitassem as subjetividades e especificidades dos diferentes grupos humanos que contempla a sociedade, e maiores garantias

no poder de decisão, para além de procedimentos puramente representativos pautados em instituições herdadas do liberalismo político.

Mais próximas desses entendimentos sobre democracia estão as reformas constitucionais perpetradas na Venezuela, no Equador e Bolívia, uma vez que deram maior autonomia para suas populações através de formas diretas de escolha e implementação de políticas públicas, e de controle e organização do Estado.

Essas reformas foram provenientes de revoltas populares (Caracaço na Venezuela em 1989, "Guerra do Gás" na Bolívia em 2003 e os protestos ocorridos no Equador em 2005) protagonizadas pela insatisfação com os mandos e desmandos dos governos, além da organização estatal. Essas três revoltas populares foram o estopim para o movimento jurídico chamado de "Novo Constitucionalismo Latino-Americano", que teve seu marco zero normativo com a promulgação da Constituição da República Bolivariana da Venezuela, em 1999, desdobrando-se e desenvolvendo-se com as novas constituições do Equador em 2008, e da Bolívia em 2009, contudo, suas raízes históricas são mais profundas e vêm de século de história sul-americana e mundial (VIERA; RODRIGUES, 2009).

Segundo, Vieira e Rodrigues (2009), esse movimento neoconstitucionalista parte de preceitos e postulados tradicionais da teoria constitucional, repetindo, o tradicional catálogo de direitos de proteção individual. Porém, por outro lado, procura superar o constitucionalismo clássico no que este não teria avançado, principalmente no que tange às possibilidades de articulação e a ideia de soberania popular, como condição necessária de legitimação das instituições e da gestão do Estado. Nessa direção, Rubén Martínez Dalmau[105] (2008), afirma que essas novas constituições avançam em questões acerca de democracia participativa, da vigência dos direitos sociais e dos demais direitos, da busca de um novo papel da sociedade no Estado e da integração das minorias até agora marginalizadas.

Nas palavras de Vieira e Rodrigues (2009): "o Estado deverá ser refundado sobre os escombros das promessas liberais não cumpridas, promovendo-se sua reconstrução a partir de uma 'nova geometria do poder'".

Além das reformas constitucionais, esses governos postularam condutas mais nacionalistas, de retórica anti-imperialista e autonomista da região (pautados lá nos princípios do Bolivarianismo de integração da América-Latina), que gerou certo descontentamento com

[105] É professor de Direito Constitucional da Universidade de Valência. Doutor em Direito e licenciado em Ciência Política pela Universidade de Valência. Diplomado em Direito Constitucional pela Academia Internacional de Direito Constitucional e diplomado em Estudos Avançados em Ciência Política pela UNED. Foi assessor da Assembleia Nacional Constituinte na Venezuela (1999), da Assembleia Constituinte da Bolívia (2007-2008) e da Assembleia Constituinte do Equador (2008).

os EUA. Esse descontentamento tem relação com as condutas e discursos dos governos (nacionalização de empresas estrangeiras, denúncias contra atitudes entendidas por eles como imperialismo estadunidense, refutação da presença dos EUA em assuntos internos da região, etc.), porém, as reformas das cartas constitucionais positivaram o viés mais nacionalista, de autonomia das minorias e de valorização local, que vai diretamente de encontro com os interesses norte-americanos na região.

Desse modo, portanto, as resoluções da UNASUL – instituição que é formada com ideais autonomizantes – parecem estar mais dispostas à entendimento a partir de um conceito mais amplo de democracia, enquanto que a OEA, influenciada pelos EUA, se limita ao conceito de democracia liberal. Contudo, seria ingenuidade pensar que as posturas diferentes dessas organizações têm relação, apenas, com diferenças conceituais e epistemológicas sobre democracia. Devemos lembrar que as instituições são, antes de tudo, entes instituídos pelos Estados e, dessa forma, organizações de convergências e divergências de temas, agendas, posturas e objetivos políticos, onde os atores (Estados/governos) agem, barganham, negociam de acordo com seus interesses.

Capítulo 3) TRANSIÇÃO DO *LÓCUS* DE GOVERNANÇA OU UMA QUESTÃO DE TEMPORALIDADE?

3.1) INSTITUIONALIDADE X TEMPORALIDADE – ASPECTOS INTERVENIENTES DA GOVERNANÇA UNASULINA

No capítulo anterior pudemos notar que tanto a OEA, como a UNASUL, possui capacidades de efetividade institucional em diferentes temas, escalas e abordagens.

A longevidade[106] da OEA enquanto instituição que desempenha funções de governança é um traço de sua efetividade, principalmente no que tange em se manter ativa ao longo das transformações conjunturais mundiais. Além disso, o nível de complexidade dos mecanismos institucionais de uma organização também é fator que contribui para sua permanência ao longo da história, uma vez que esses mecanismos possuem maior facilidade de transformações.

Consonante com isso, o fato da OEA estar institucionalmente ligada a ONU (art. 1º da Carta da OEA), e ter a presença da potência mundial (EUA) como articuladora e, às vezes, indutora da governança perpetrada por ela, demonstra que institucionalmente está imbrincada na estrutura da ordem mundial vigente e por isso, seria mais perene. Contudo, como instituição internacional a legitimidade dada por seus membros é essencial para sua efetividade, por isso, mesmo transformando-se ao longo das conjunturais da história mundial, o reconhecimento e escolha de seus membros enquanto mecanismo de governança e de discricionariedade é fator decisivo acerca de sua capacidade institucional (YOUNG, 2000).

Porém, pudemos perceber ao longo do capítulo anterior que a UNASUL demonstrou, quando comparada com a OEA no período estudado, maior efetividade institucional de governança quanto a legitimidade dada pelos seus membros e, como escolha de *lócus* discricionário e/ou de representação acerca das problemáticas sul-americanas. Essa constatação nada tem de reveladora, pois basta olharmos nos objetivos, formas e anseios de sua formação (os quais vimos nas primeiras seções deste trabalho), que demonstram que a convergência política dos governos sul-americanos no início do século XXI, acrescida da compatibilização dos vetores de desenvolvimento, identidade, soberania e inserção internacional autônoma, alicerçou o regionalismo buscado na formação da UNASUL.

A UNASUL, vale salientar, é, antes de tudo, uma organização internacional forjada para a busca da integração sul-americana e, como tal possui traços de governança. Longe de repetir os debates já postulados em seções anteriores acerca da sua formação institucional e de seus

[106] A OEA completará em 2018, 70 anos de criação.

traços de governança, mas reafirmando a importância do entendimento de que uma instituição internacional perfaz um arquétipo de governança, Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004), lembram que:

> as instituições garantem [...] certa medida de governança global. Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, a utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança (HERZ; HOFFMANN, 2004, p.18).

Em termos teóricos, como já visto, a UNASUL não se configura dentre as especificações explicativas das teorias de integração. Sua institucionalidade nada tem a ver com os preceitos das teorias clássicas de Integração Regional[107].

Nessa direção estão os escritos de Botelho (2014), nos quais observa que por mais que exista uma vasta literatura sobre integração regional europeia, pouco do que é produzido pode ser aplicado a outros casos, como o da CAN, do MERCOSUL e da UNASUL. Segundo o autor, como o modelo de integração europeu não se repete no restante do mundo, aplica-lo a outros processos "só pode levar aos mesmos resultados, a avaliação de que há problemas, de que as perspectivas são ruins e de que, em algumas iniciativas, sequer se caracteriza um processo de integração" (BOTELHO, 2014, p. 229).

Além disso, como denota Fuccille (2016, p. 02): "a UNASUL está inserida em uma outra lógica centrada na concertação política e sendo dotada de alguns mecanismos que articulam esforços dos governos em busca do encaminhamento de soluções para os problemas em comum". Essa assertiva corrobora com o que vimos anteriormente na seção 1.3 acerca da construção institucional da UNASUL, e, também nos direciona para a questão do intergovernamentalismo, pilar basilar de sua institucionalidade.

Para tratarmos questões acerca do intergovernamentalismo precisamos fazer algumas distinções. A primeira é da bagagem teórica que o termo denota, e a segunda, extremamente relacionada com a primeira, é o que esse conceito realmente quer dizer no caso unasulino.

Sobre a bagagem teórica, pode haver confusões acerca das teorias de integração regional de mesmo nome: o Intergovernamentalismo (clássico) de Hoffman (1996), ou mesmo o Intergovernamentalismo Liberal[108] de Moravisck (2005). Por mais que apresentem o termo intergovernamentalismo, as teorias se pautam sobre o caso específico da integração europeia,

---

[107] Segundo Ramos (2009), as teorias clássicas de integração regional são: federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, intergovernamentalismo, intergovernamentalismo liberal e institucionalismo.

[108] Segundo essa vertente a integração seria uma resposta dos Estados nacionais a desafios globais, um meio pelo qual eles poderiam se proteger dos impactos da interdependência não através da cessão de soberania, mas do aumento de poder e policy space (MORAVCSIK, 2005).

tentando explicar desde o caso das preferências estatais para a supranacionalização institucional, até os porquês de sua formação (BOTELHO, 2014; HOFFMANN, 1966).

Vale salientar, entretanto, que tanto essas teorias quanto a ideia de intergovernamentalismo perpetrado na UNASUL, partem da premissa da centralidade da opção nacional estatal para entender a integração. Ou seja, o intergovernamentalismo em última análise, se configura enquanto modelo em que as decisões dos governos nacionais, tomadas por meio de processos racionais que objetivam anseios específicos, perfazem determinada estrutura institucional.

No caso específico da UNASUL, o artigo 12 de seu Tratado Constitutivo apresenta que além de se configurar enquanto uma organização intergovernamental, suas decisões serão tomadas através do consenso (UNASUL, TC, art. 12, 2008).

Essas características, como vimos nos capítulos anteriores, são partes essenciais no momento da formação desse arranjo institucional e delineador de sua efetividade. Porém, denotam dois vetores distintos, mas de relação causal: um vetor articulador e um impedidor.

A ideia de vetor articulador tem a ver com as dinâmicas propiciadas pela formação do projeto unasulino. A convergência de vontades políticas e similaridades de intenções para a inserção internacional dos países sul-americanos reunidos em um projeto regionalista que se institucionaliza, dá coesão a esses anseios transformando-se em uma esfera de articulação política permanente (pelo menos no plano ideacional) dentre todos os países do subcontinente.

Nessa mesma direção, tal institucionalidade proporciona indícios de uma perseguição sistêmica da integração regional e tende a influenciar na governança regional. Neste caso, esses aspectos proporcionam ao mesmo tempo uma inserção internacional aos países da região (pelo menos discursivamente) mais autonomista que alia desenvolvimento e soberania dentro da região e dela para o restante do mundo (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2015).

Entretanto, essa mesma institucionalidade intergovernamental que dá coesão para o projeto integracionista e parece proporcionar uma interferência na estrutura de governança regional, também, pode configurar-se como um vetor impedidor no que tange a efetividade da organização. Isso porque, o intergovernamentalismo gera certa ambiguidade no processo institucional unasulino e, de modo geral no latino-americano, uma vez que é usado como método para as experiências institucionais de integração, mas comumente é apontado como fator impedidor de um maior aprofundamento integrativo na região.

Todavia, a questão do aprofundamento da integração regional deve ser problematizada. Quando pensamos em aprofundamento da integração estamos tomando como referência qual projeto? O que seria esse aprofundamento? Quais parâmetros utilizamos para entendê-lo? Seria

quanto a efetividade de uma instituição? A busca pela supranacionalidade? Ou seria quanto à concretização dos objetivos propostos?

Desse aspecto João Botelho (2014), em busca de analisar os blocos de integração distanciando-se dos arquétipos teóricos concebidos para a integração europeia, denota que é necessário avaliar cada organismo integrativo de acordo com seu nível de institucionalização. Segundo o autor, "a proposta de avaliar a institucionalização dos blocos de integração não traz implícito um juízo de valor de que o processo de se institucionalizar seja desejável" (p. 230). Para isso, debruça-se no que Huntington (1975) e Mainwaring e Torcal (2005) definem sobre institucionalização, que seria "o processo pelo meio do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade" (p. 232). Nesse sentido, quando uma organização se institucionaliza, os atores criam expectativas, orientações e comportamentos baseados na ideia de que tais práticas se manterão no futuro (BOTELHO, 2014).

Contudo, o intergovernamentalismo unasulino é aprioristicamente apontado como fator impedidor de um maior aprofundamento por estar suscetível às mudanças de governos e do comportamento que eles detêm acerca da integração regional, ora mais empenhados nas relações regionais, ora dispersos em outros projetos. Mas, para falar em institucionalização dos blocos de integração deve-se lembrar que os níveis podem variar conforme o âmbito integrativo, já que existe uma miríade de dimensões, aspectos e de níveis quanto ao comprometimento dos atores, e não necessariamente a busca da supranacionalidade enquanto nível basilar a ser alcançado. Como lembra Botelho:

> Ao se propor a avaliar a institucionalização, não se considera que um bloco evoluirá, necessariamente, de um nível baixo para um nível alto de institucionalização. Afinal, há a possibilidade de que um processo de integração se torne menos institucionalizado, caso seus Estados-membros decidam, por exemplo, afrouxar os compromissos no âmbito regional. O avanço da institucionalização, portanto, não é inevitável nem ocorre de forma linear (BOTELHO, 2014, p. 233).

Desse modo, o intergovernamentalismo no caso da UNASUL, não é necessariamente um fator impedidor do aprofundamento da integração enquanto nível de institucionalização, uma vez que os Estados sul-americanos se juntaram para a formação dessa organização em determinado momento e ela passou a ter mecanismos institucionais que respondiam as demandas de seus membros. Porém, pode denotar problemas quanto ao funcionamento da organização posteriormente a sua criação, principalmente, se seus membros diminuírem as expectativas, demandas e legitimidade de sua institucionalidade. Oran Young (2000, p. 222) lembra que uma instituição pode virar letra morta e ser esvaziada quando não atende minimamente seus objetivos e/ou passa a não ser mais legitimada por seus participantes.

Aprofundando-nos nos aspectos do intergovernamentalismo do caso da UNASUL, os pilares da estrutura intergovernamental estão nas decisões e posturas dos governos nacionais com relação à suas relações exteriores. Ou seja, as dinâmicas do funcionamento do intergovernamentalismo unasulino são regidas através das formulações, anseios, posturas e objetivos, da política exterior dos governos dos Estados sul-americanos. Desse modo, o entendimento de como é formado esse tipo de política é essencial.

Segundo Vizentini (1999), política exterior envolve aspectos determinados das relações internacionais com o âmbito doméstico. Esse tipo de política "enfoca a orientação governamental de determinado Estado a propósito de determinados governos e/ou estados ou, ainda, regiões, situações e estruturas em conjunturas específicas" (p. 134). Ela é formada pelos governos nacionais, porém, seus rumos e decisões não são definidos pelo "conjunto do bloco social de poder que dá suporte a um governo", mas sim por setores hegemônicos desse bloco, por meio de lobbies e grupos de interesse (VIZENTINI, 1999, p.134).

Além disso, Saito (2008) lembra que:

> alternativas de política externa não constituem possibilidades afeitas apenas às preferências e visões dos governantes. A história tem mostrado que uma nação, mesmo sendo uma grande potência, dificilmente pode contrapor-se às forças que agem no substrato do sistema internacional (SAITO, 2008, p. 1).

Assim, além dos fatores causais da esfera doméstica de determinados paradigmas de política-externa, as tendências presentes na ordem internacional vigente também são influenciadoras do processo de formulação e implementação desse tipo de política. Contudo, vale salientar, que estar em coerência com esses substratos/ tendências da política internacional, não significa, necessariamente, submissão em matéria de política exterior de determinado Estado a outros entes do sistema internacional. Isto é, nas palavras de Saito:

> não se levar em conta a relação entre as características do país, com os recursos de que dispõe, e a ordem internacional, uma nação se incompatibiliza com as forças que dão sustentação a essa ordem e o resultado dessa incompatibilidade tem aparecido sob diversas formas de dificuldades políticas e, principalmente, de prejuízos econômicos para a nação. Contrariamente, os dados têm mostrado que um bom nível de coerência com a ordem internacional pode ser benéfica e que a busca dessa coerência não significa, necessariamente, abrir mão de sua identidade e nem de sua autonomia, mas significa, em essência, evitar que as forças em ação no meio internacional atuem contra si. Em outras palavras, buscar agir de forma coerente com a ordem internacional não quer dizer submissão e nem aceitação de acordos e condições ofensivas à integridade material e moral da nação (SAITO, 2008, p. 2).

Neste contexto, por a estrutura institucional da UNASUL ser intergovernamental as dinâmicas de política externa dos países sul-americanos foram essenciais no processo de sua formação. Como vimos na seção 1.3, sua criação teve como principal motor a convergência de

posturas políticas ideológicas mais autonomistas ligadas à um sentido de desenvolvimento dos Estados-nacionais sul-americanos. Essas posturas foram angariadas através do esfacelamento das políticas neoliberais do Consenso de Washington e uma nova dinâmica, que Diana Tussie e Pia Riggirozzi (2015), chamaram de regionalismo pós-hegemônico. Esse regionalismo pós-hegemonico teria a ver com o novo olhar da política externa dos governos sul-americanos para suas relações exteriores, principalmente com a região. Segundo as autoras, as políticas sociais e de desenvolvimento a partir dos Estados sul-americanos da primeira década do século XXI, foram assertivas na medida que demonstram níveis satisfatórios de crescimento econômico atrelado ao desenvolvimento social, possibilitando um novo tipo de inserção conjunta internacional através de novas e/ou reformulações de organizações internacionais regionais como a CELAC, o MERCOSUL e a UNASUL.

Nessa mesma direção, se encaixa a trajetória dos paradigmas de política externa dos países sul-americanos até a conformação da UNASUL. Amado Cervo (2000) retrata que por mais que haja pontos distintos acerca das estratégias de política externa, os Estados sul-americanos denotam, de modo geral, traços de política externa comuns de tempos em tempos, o que ele chama de paradigmas de política externa. Desse modo, para entendermos os traços de política externa que possibilitaram o surgimento da UNASUL nos centramos na transição do paradigma do Estado-desenvolvimentista para o Estado-neoliberal – trajetória iniciada com o fim dos anos de 1980.

Lembra Cervo (2000), que da década de 1930 até os anos 80, a América Latina experimentou em termos de política externa o paradigma do Estado-desenvolvimentista, o qual ancorava-se no papel do Estado como indutor principal do desenvolvimento. Foi o rol das ideias estruturalistas cepalinas – de centro-periferia, deterioração dos temos de troca, mercado interno, industrialização, expansão do emprego e da renda – que inspirou contundentemente a política dos países latino-americanos, com barganhas e alinhamento estratégico com os países do centro capitalista mundial. Contudo, já no fim da década de 1980, com o estabelecimento da globalização, o consenso neoliberal[109] postulou uma série de princípios e medidas que deveriam ser adotadas pelos governos de todo mundo: democracia liberal, direitos humanos, liberalismo econômico, cláusula social, proteção ambiental, entre outros, que os governos latino-americanos – Carlos Salinas de Gortari no México, Carlos Saúl Menem na Argentina, Carlos

[109] Segundo Cervo, esse consenso neoliberal "representava o triunfo do centro capitalista – basicamente Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão – sobre as experiências socialistas e terceiro-mundistas, parecia ter que prevalecer. Assim entenderam os dirigentes latino-americanos dos anos noventa, que o abraçaram de corpo e alma, quase sempre de forma acrítica, diante de uma opinião pública dominada por pressões da imprensa, cuja informação vinha impregnada com os novos princípios" (CERVO, 2000, p. 6).

André Péres na Venezuela, Alberto Fugimori no Peru e Fernando Collor de Mello no Brasil – incorporaram de forma coerente e, quase, acrítica em seus planos de governo.

Esses signos neoliberais, postularam o que Cervo (2000) chamou de paradigma do Estado-normal. Esse nome vem da expressão de dirigentes argentinos da equipe de Menem que chamavam a adaptação a esse novo paradigma de "Estado normal". Tal paradigma comporta padrões concretos de comportamento: não só não abrir confronto político, ideológico e de segurança com os EUA e seus aliados, mas apoiá-los e segui-los em quaisquer iniciativas; além da adoção da estrutura econômica interna e de inserção econômica internacional aos parâmetros do Consenso de Washington. A ordem do dia era "agradar a matriz do novo sistema internacional, os Estados Unidos" (p. 6), uma vez que cada país da região trabalhava com a hipótese de tirar os melhores proveitos dessa subserviência.

Como efeito da adoção desse paradigma, a América Latina avançou na desconstrução do núcleo central de sua economia, desindustrializando-se, vendendo empresas estratégicas estatais, deslocando os investimentos estatais e concentrando-se em exportar *commodities*. Assim, as políticas exteriores do Estado-normal, segundo Cervo, geraram:

> endividamento para sustentar uma estabilidade monetária baseada na captação pelo Estado de capitais especulativos; venda de empresas públicas para honrar compromissos financeiros crescentes; queda da atividade produtiva interna em razão da queda tarifária; abandono da integração produtiva em favor da integração meramente comercialista; conflitos comerciais intrazonais entre membros dos blocos econômicos, Mercosul e Pacto Andino; desmonte dos sistemas nacionais de segurança; desativação da pesquisa tecnológica transferida para as multinacionais; transferência crescente de renda ao exterior, compensada pela ilusão dos ingressos especulativos; crescimento do desemprego; aumento da massa dos excluídos; crescimento da criminalidade e outras insuficiências (CERVO, 2000, p. 19).

Esse fracasso das políticas neoliberais do Estado-normal deflagrou uma crescente insatisfação popular e levou ao poder, na transição para o século XXI, governos de centro-esquerda. Na América do Sul, a concomitância desses governos propiciou um novo paradigma nas relações internacionais da região e da região para o mundo.

Em termos de política externa da região, a refutação da subserviência aos grandes polos hegemônicos – notadamente os EUA e a UE –, uma inserção internacional baseada na estratégia e autonomia alicerçadas no crescimento econômico dos países com desenvolvimento social, deu base para um regionalismo estratégico e não necessariamente concorrente dentre os países da região. Daí vem a similitude com os escritos do regionalismo pós-hegemônico de Tussie e Riggirozzi (2015).

Não obstante, pode ser verificado nos países da região uma forte presença dos

mandatários enquanto próceres da política externa empreendida por seus governos. De forma bastante contundente e com a finalidade de projetar seus projetos de política externa, os ex presidentes Hugo Chaves, da Venezuela, e Lula da Silva, do Brasil, denotaram maior engajamento. Esse tipo de protagonismo presidencialista em face à política externa, comumente recebe o nome de "diplomacia presidencial".

Sobre isso, Alessandra Preto (2006) nos evidencia que o termo não faz referência à um conceito específico, mas sim à uma prática proveniente de regimes presidencialistas fortes (com alta centralização do poder da figura do presidente), nos quais o ativismo presidencial maximiza as funções constitucionais de representação do Estado, perfazendo-se como um agente interlocutor e de representação do projeto de política externa do país.

Em suma, do ponto de vista empírico dos atores governamentais, a chegada dos governos de centro-esquerda, concomitantemente na América do Sul, alterou o paradigma do Estado-normal. É desse rastro que se forma a UNASUL com preceitos autonômicos e de não alinhamento submisso a política externa estadunidense. O intergovernamentalismo unasulino é traduzido na convergência de governos com políticas externas desse tipo. A ideia de autonomia, de inserção internacional soberana, de recrudescimento das questões identitárias e independentistas, estão no alicerce da UNASUL que é resultado desses traços de política externa.

Porém, com o final da primeira quinzena do século XXI, a conjuntura política sul-americana se alterou. A partir de 2014 a convergência de centro-esquerda começa a ser quebrada com a eleição de governos mais à direita do espectro político-ideológico, com premissas conservadoras e de reaproximação contundente dos preceitos do Estado-normal. Diante disso, a institucionalidade unasulina, forjada a partir da refutação dos preceitos paradigmáticos do Estado-normal, estaria em risco? Sua efetividade institucional seria posta em cheque com essas mudanças de governos? Quais os direcionamentos que essa nova conformação política pode dar para essa organização em termos de governança?

Todas essas respostas são caras para o momento atual. Porém, algumas pistas podem ser notadas se olharmos para a trajetória de outras duas organizações internacionais de integração regional da América do Sul também intergovernamentais: a CAN e o MERCOSUL.

Em rápida síntese, percebemos nesses dois casos experimentados em nossa região que as mudanças conjunturais mundiais geraram transformações de posturas e esferas de atuação de ambas organizações, ora revisionistas respondendo a ordem mundial então vigente, ora na vanguarda de mudanças paradigmáticas em termos das relações internacionais regionais. Porém, por ambas também terem o intergovernamentalismo enquanto estrutura institucional,

com a mudança de governos – principalmente, para os mais alinhados aos EUA – há um esvaziamento (não extinção) do protagonismo dessas organizações e, na eleição de governos menos afeitos a sanha nortista, houve uma reconfiguração da agenda desses blocos: em ambos os casos há o incremento de questões sociais e estratégicas aos tratados comerciais.

Contudo vale salientar que a criação da Aliança do Pacífico entre Chile, Colômbia, México e Perú em 2011, e a assinatura do Chile e do Perú ao Tratado Comercial Trans-pacífico (TPP da sigla em inglês) com a presença dos EUA, demonstra que não é uníssona as pretensões de não aliança subordinada com os norte-americanos dentre os membros da UNASUL, o que pode se tornar um desafio a sua projeção de governança.

Em suma, as organizações internacionais de âmbito regional sul-americano por serem intergovernamentais e, desse modo, estatocêntricas, têm suas ações controladas por processos políticos emanados a partir das vontades e anseios dos Estados, mais especificamente por meio das delimitações dos governos. Desse modo, a mudança de governos pode denotar uma reconfiguração dos objetivos, estrutura e dinâmicas de funcionamento da organização, diferentes daquelas de quando foi criada. Assim, na próxima seção, abordaremos as possíveis transformações e expectativas que o fim da primeira quinzena do século XXI pode denotar para a institucionalidade e, como decorrência, para a governança perpetrada pela UNASUL.

3.2) DESAFIOS DA GOVERNANÇA SUBEMISFÉRICA FRENTE A RECONFIGURAÇÃO GEOPOLÍTICA DA REGIÃO E DA ORDEM MUNDIAL PÓS-PRIMEIRA DÉCADA DO SÉC. XXI

Monica Herz e Andrea Hoffmann (2004) analisando a institucionalidade das organizações internacionais, lembram que “o próprio auto interesse dos Estados pode levá-los a se comportar de acordo com as normas e regras” (p.24) estabelecidas no momento da formação da instituição internacional. Porém, e quando esse interesse estatal é amenizado ou se reconfigura, estaria essa institucionalidade intergovernamental em risco de se esfacelar? Esse interesse estatal, no caso da UNASUL, tem a ver com seus alicerces institucionais pautados no intergovernamentalismo e todas as questões dele provenientes.

Para o processo de conformação do projeto unasulino, há distintos meios e interpretações que tentam explicá-lo. Uma síntese dessas interpretações foi vista na seção 1.3, na qual entendemos e analisamos os vetores que impulsionaram a criação e desenvolvimento dessa organização. Contudo, outros autores explicam o surgimento, atuação e mesmo desenvolvimento da UNASUL concentrando suas análises em atores e projetos de política

externa. Essas explicações nos parecem dialogar com a síntese concebida por nós naquela primeira seção, além de trazer elementos essenciais para as análises desse capítulo.

Além dos vetores apontados por nós, Fuccille (2016) entende que o processo unasulino teve especial relevância graças aos anseios da política externa do governo do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) – e sua diplomacia presidencial –, os quais combinavam autonomia brasileira com a preocupação em manter o concerto intergovernamental na região sul-americana[110].

Ainda segundo Fuccille (2016), no começo do século XXI a região sul-americana experimentou transformações de ordem política, econômica e social que influenciaram fortemente a esfera da política externa, e de modo decisivo a brasileira. Em um momento de expansão do desenvolvimento chinês e aumento dos preços das commodities no mercado mundial – as quais configuram os produtos base da exportação dos latino-americanos –, o Brasil vê suas cifras com o comércio mundial aumentarem vertiginosamente e, ancorado nesse crescimento econômico, projeta-se no cenário regional e mundial. Não obstante, mesmo com a crise financeira mundial de 2008, o Brasil consegue "fornecer resposta doméstica para mitigar os efeitos negativos da referida crise global" (p. 5) e consolidar o projeto integrativo regional, com a formação da UNASUL (FUCCILLE, 2016).

Contudo, a partir de 2011 sob o governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2016), o protagonismo da política externa brasileira voltada para a região se deteriora, principalmente por conta das crises econômica (interna e externa), da desvalorização dos preços das commodities agrícolas e minerais, e da instabilidade política e institucional brasileira crescente desde 2013[111], gerando uma diminuição das pautas regionais e do protagonismo dessas organizações (UNASUL, MERCOSUL, CELAC). O que demonstra para Fuccille et al. (2015), "a dependência dos organismos regionais em relação as instituições nacionais brasileiras" e indica, assim, "as contradições do direcionamento almejado pelo Brasil para o estreitamento dos vínculos regionais" (p. 3).

Além disso, seguindo a mesma linha argumentativa dos autores, com a instauração do processo de impeachment, Dilma Rousseff é afastada do cargo e seu vice, Michel Temer,

---

[110] Segundo Fuccille (2016): "A busca da expansão geográfica da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira desde o início dos anos 1990".

[111] Nas palavras dos autores: "No primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), as condições econômicas nacionais e internacionais foram se deteriorando, principalmente em relação às contas públicas e a diminuição dos preços das commodities agrícolas e minerais. As dificuldades domésticas se tornaram mais visíveis com a crescente instabilidade política e pela dificuldade de articulação e direcionamento do governo federal a partir das grandes manifestações de rua de junho de 2013. Já seu segundo mandato, iniciado em 2015 [...] foi um período permanente de crises" (FUCCILLE et al, 2015, p. 3).

assume interinamente. Já como presidente interino, Michel Temer nomeia o então senador José Serra para comandar a pasta das Relações Exteriores – escolha pouco usual para a pasta, já que seus antecessores faziam parte da escola diplomática do Itamaraty. Ademais, Michel Temer sinalizava que se apoiaria irrestritamente à Constituição Federal de 1988, na qual, no Parágrafo Único de seu artigo 4º estabelece que "A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações".

Entretanto, nas primeiras horas após ser nomeado ainda como ministro interino, José Serra emite notas bastante incisivas e pouco técnicas (de acordo com os ritos diplomáticos) de descontentamento com parte dos governos da região – especificamente o da Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua[112]. E um desprezo enfático as críticas feitas pelo secretário geral da UNASUL ao processo de impeachment de Dilma Rousseff, em uma nota publicada no site oficial do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em que diz:

> O Ministério das Relações Exteriores repudia declarações do Secretário-Geral da UNASUL, Ernesto Samper, sobre a conjuntura política no Brasil, que qualificam de maneira equivocada o funcionamento das instituições democráticas do Estado brasileiro.
> Os argumentos apresentados, além de errôneos, deixam transparecer juízos de valor infundados e preconceitos contra o Estado brasileiro e seus poderes constituídos e fazem interpretações falsas sobre a Constituição e as leis brasileiras. Além disso, transmitem a interpretação absurda de que as liberdades democráticas, o sistema representativo, os direitos humanos e sociais e as conquistas da sociedade brasileira se encontrariam em perigo. A realidade é oposta.
> Tais juízos e interpretações do Secretário-Geral são incompatíveis com as funções que exerce e com o mandato que recebeu do conjunto de países sul-americanos nos termos do Tratado Constitutivo e do Regulamento Geral da UNASUL (BRASIL. MRE- Notas à imprensa nº 177, 2016).

Tais fatos parecem demonstrar uma diminuição, ou mesmo um redirecionamento pelo menos discursivamente, da prioridade do trato regional em termos de política externa do governo brasileiro.

Ainda nesse contexto, o momento conturbado da política brasileira fora acompanhado pela comunidade internacional e obteve distintos posicionamentos acerca do processo de impeachment de Dilma Rousseff, uns entendiam como possível quebra da ordem democrática – dentre eles notas da OEA e da UNASUL –, enquanto que outros não viam risco à democracia,

---

[112] Conforme matéria da Folha de São Paulo de Patrícia Campos Mello e Samy Adghirni intitulada: "Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita críticas de bolivarianos", de 13 de mai. de 2016. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml. Acesso em: 23 dez. 2016.

pois entendiam como exercício das instituições democráticas – os casos do governo argentino de Maurício Macri e do governo estadunidense[113].

No caso das organizações regionais estudadas nesse trabalho, é interessante notar que a OEA e a UNASUL acompanharam de perto o desenrolar do processo de impeachment de Dilma Rousseff no Brasil. O secretário geral da UNASUL ainda na primeira fase do processo cogita invocar a cláusula democrática para o caso brasileiro, mas, suas intenções não passam do plano das ideias, principalmente após a nota divulgada pelo MRE do Brasil que vimos anteriormente. Já a OEA, foi invocada através da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que acusou o Brasil de risco iminente de quebra da ordem democrática. Porém, como o documento emitido pela comissão não tem caráter punitivo, foi ignorada pelo novo governo brasileiro. Vale lembrar que após a emissão desse documento, o ministro José Serra desprestigiou a Comissão alegando que o documento era "besta" e "mal feito", conforme noticiado pelo jornal O Estado de São Paulo de 23 de agosto de 2016[114].

Não obstante, além das questões envolvendo o governo brasileiro, o concerto intergovernamental integrativo da região parece estar em risco também pelas reconfigurações políticas e de governos na região.

A eleição de governos de centro-direita como Mauricio Macri na Argentina, de Pedro Pablo Kuczynski no Peru, de Horácio Cartes no Paraguai, além do agravamento da crise interna venezuelana e a sinalização do crescimento da coalizão de direita no Chile[115], demonstra uma nova configuração política-ideológica dos governos da região. Tais governos de linha mais à direita do espectro político apregoam o oposto dos anseios políticos na esfera das relações internacionais, sobretudo para as relações com os países da região em comparação com seus antecessores de centro-esquerda.

A título de exemplificação, Mauricio Macri, depois de eleito escolhe a equipe para as relações exteriores provenientes da área privada – com especial atenção aos oriundos dos bancos de investimentos estadunidenses e/ou europeus –, o que representa uma volta ao "Estado-normal" da política externa argentina (VIDIGAL, 2015).

---

[113] Conforme veiculado pelo portal online Congresso em Foco na matéria de Gabriel Pontes intitulada: EUA e mais sete países americanos se manifestam pela legitimidade do governo Temer, de 08 set. de 2016. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eua-e-mais-sete-paises-americanos-se-manifestam-pela-legitimidade-do-governo-temer/. Acesso em: 23 dez. 2016.

[114] Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-da-oea-sobre-impeachment-e-besta-diz-serra,10000071416. Acesso em: 20 dez. 2016.

[115] MONTES, ROCIO. Governo chileno sofre pesada derrota nas eleições municipais. El País, Santiago do Chile, 24 out. 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/24/internacional/1477277021_252068.html Acessado em: 20 jan. 2017.

Enquanto que José Serra, em seu discurso de posse, elencou dez diretrizes das relações exteriores do Brasil que o MRE passa a ter em seu comando. Das dez diretrizes, nenhuma faz alusão e/ou menciona a integração regional, ou mais especificamente a UNASUL. Pelo contrário, a primeira diretriz ressalta o distanciamento do "novo" governo brasileiro dos governos dos países sul-americanos, denominado pelo ministro de bolivarianos. E, a sétima diretriz enfatiza uma aproximação da Aliança do Pacífico e da retomada do discurso estritamente econômico nas relações internacionais regionais, conforme seu texto:

> Um dos principais focos de nossa ação diplomática em curto prazo será a parceria com a Argentina, com a qual passamos a compartilhar referências semelhantes para a reorganização da política e da economia. Junto com os demais parceiros, precisamos renovar o Mercosul, para corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros, que ainda deixa a desejar, de promover uma prosperidade compartilhada e continuar a construir pontes, em vez de aprofundar diferenças, em relação à Aliança para o Pacifico, que envolve três países sul-americanos, Chile, Peru e Colômbia, mais o México [...] (SERRA, Discurso de posse MRE, 2016).

Assim, essa mudança conjuntural das tendências ideológicas dos governos da região influencia diretamente nos anseios externos dos países da região. Esse rearranjo não poderia significar um novo tipo de coalisão política regional igual quando da criação da UNASUL?

Nesse primeiro momento a resposta é negativa, uma vez que esses governos almejam um alinhamento automático[116] com os EUA e uma concorrência estatal regional nos moldes da década de 1990, em detrimento do compartilhamento de medidas coletivistas e de barganha estratégica experimentada na década de 2000.

Desse modo, essa reconfiguração política dos governos da região proporciona duas saídas possíveis para a UNASUL: um esvaziamento de sua institucionalidade quanto à legitimidade dada pelos países-membros, no caso dos governos não optarem por suas bases discricionárias; e um rearranjo de sua estrutura, métodos e anseios em consonância com os parâmetros de política externa desses novos governos. Assim, o empreendimento da governança subemisférica unasulina pode ser posta em xeque.

Outro problema que também se revela preocupante quanto a institucionalidade das organizações é a questão de financiamento de suas atividades (GOMES, 2012). Segundo seu Tratado Constitutivo, o funcionamento da UNASUL seria mantido através de cotas anuais dentre os estados-membros respeitando os princípios da proporcionalidade e da capacidade econômica de cada país:

---

[116] Para maiores informações ver: VIZENTINI, Paulo G. F.. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154. 1999.

> 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. (UNASUL, TC – Art.16 , 2008).

O orçamento anual da UNASUL é decidido previamente pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores de acordo com a previsão dos gastos de todos os seus organismos e instâncias. As cotas que cada país – que são traduzidas em porcentagens do valor desse orçamento –, são definidas ano a ano de acordo com os princípios citados anteriormente. A modo de exemplificação segue abaixo a tabela com os pressupostos anuais da UNASUL, iniciando-se no ano de 2011-2012 que é quando seu tratado entra efetivamente em vigor, chegando até o corrente ano, 2016.

Tabela 1 – Orçamentos anuais da UNASUL (2011-2016)

Ano	**Orçamento anual (USD$)**
2011-2012	11 194 895,00
2013	8 198 335,00
2014	9 830 375,00
2015	11 872 517,00
2016	10 864 227,00

Segundo as resoluções que dispõem sobre esses pressupostos, a alteração dos gastos tem a ver com ajudas humanitárias que não são contínuas (como no caso do Haiti em 2012) e a criação de novos organismos e instituições ligadas à UNASUL, como o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAAGS) e o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa Sul-Americana, além dos gastos fixos com pessoal, edifício, materiais de escritório, mobiliário, entre outros gastos inerentes à manutenção de sua burocracia (UNASUL, RsCMRE: nº 01/2012, nº 04/2013, nº 06/2013, nº 09/2014, nº 018/2015).

Nesse sentido, seu funcionamento está ligado diretamente ao cumprimento dos pagamentos das cotas pelos governos estipuladas nessas resoluções. Uma recusa ou abandono do cumprimento desses compromissos por parte de algum país pode gerar riscos à sua efetividade. Por mais pequena que seja a cota e consequentemente o valor pago pelo Estado, a legitimidade do funcionamento da organização pode ser ameaçada na falta de algum pagamento por motivação política. Isso porque a legitimidade da concertação regional intergovernamental se estabelece, como vimos, exclusivamente por termos políticos, e uma quebra nessa concertação põe em risco a efetividade dessa organização.

Tabela 2 – Divisão de cotas UNASUL 2011/12

Divisão de cotas por Estado-Membro Orçamento anual de 2011/12		
País	Cota por %	Valor em USD$
Argentina		6 217 695,00
Bolívia		50 000,00
Brasil		2 150 000,00
Chile		50 000,00
Colômbia		640 000,00
Equador		1 562 000,00
Guiana		25 000,00
Paraguai		50 000,00
Peru		100 000,00
Suriname		50 000,00
Uruguai		50 000,00
Venezuela		250 000,00
Total		11 194 895,00

Fonte: UNASUL – RCMRE nº 01/2012.

Tabela 3 – Divisão de cotas UNASUL 2013

Divisão de cotas por Estado-Membro Orçamento anual de 2011/12		
País	Cota por %	Valor em USD$
Argentina		1 311 734,00
Bolívia		65 587,00
Brasil		3 197 351,00
Chile		573 883,00
Colômbia		655 867,00
Equador		327 933,00
Guiana		8 198,00
Paraguai		131 173,00
Peru		819 834,00
Suriname		81 983,00
Uruguai		81 983,00
Venezuela		1 016 594,00
Total		11 194 895,00

Fonte: UNASUL – RCMRE nº 04/2013

Tabela 4 – Divisão de cotas UNASUL 2014

Divisão de cotas por Estado-Membro Orçamento anual de 2014		
País	Cota por %	Valor em USD$
Argentina	16%	1 572 769,07
Bolívia	0,8%	78 638,81
Brasil	37,40%	3 676 953,65
Chile	7%	688 085,72
Colômbia	8%	786 384,53
Equador	4%	393 191,67
Guiana	0,1%	9 829,40
Paraguai	1,33%	131 173,00
Peru	8,34%	819 834,00

Suriname	0,1%	9 829,40
Uruguai	1%	98 297,62
Venezuela	12,40%	1 218 896,21
Saldo em caixa de 2013	3,52%	346 491,93
Total		9 830 375,00

Fonte: UNASUL – RCMRE nº 06/2013.

Tabela 5 – Divisão de cotas UNASUL 2015

Divisão de cotas por Estado-Membro Orçamento anual de 2011/12		
País	Cota por %	Valor em USD$
Argentina	16,55%	1 798 029,57
Bolívia	1%	108 642,27
Brasil	38,95%	4 231 616,42
Chile	7,20%	782 224,34
Colômbia	9,92%	1 077 731,32
Equador	4%	434 569,08
Guiana	0,1%	10 864,23
Paraguai	1,24%	134 716,41
Peru	7,54%	819 162,72
Suriname	0,1%	10 864,23
Uruguai	1%	108 641,27
Venezuela	12,40%	1 347 164,15
Total		11 872 517,00

Fonte: UNASUL – RCMRE nº 09/14

Tabela 6 – Divisão de cotas UNASUL 2016

Divisão de cotas por Estado-Membro Orçamento anual de 2011/12		
País	Cota por %	Valor em USD$
Argentina	16,52%	1 794 779,30
Bolívia	1,14%	123 852,19
Brasil	38,98%	4 234 875,68
Chile	7,26%	788 742,88
Colômbia	11,10%	1 205 929,20
Equador	3,72%	404 149,24
Guiana	0,11%	11 950,65
Paraguai	1,11%	120 592,92
Peru	7,26%	788 742,88
Suriname	0,12%	13 037,07
Uruguai	1,08%	111 333,65
Venezuela	11,60%	1 260 250,33
Total		10 864 227,00

Fonte: UNASUL – RCMRE nº 018/15

*As tabelas 2 e 3 não tem a porcentagem de cotas porque essas inversões foram discutidas e acordadas a partir dos valores que cada país se dispunha a dar.

Nesse contexto, as diferenças das cotas que podemos verificar nas tabelas acima nos revela a questão das assimetrias de capacidade econômica dentre os países sul-americanos. Essa questão é outra problemática que desafia a efetividade da UNASUL enquanto mecanismo de governança, sobretudo por ser um mecanismo de integração regional. Essas questões e a busca da superação das assimetrias econômicas e sociais dentre os países da região são mencionadas já no preâmbulo e artigos segundo e terceiro de seu Tratado Constitutivo, além de ser pauta permanente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento e do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças, conforme disposto no estatuto de funcionamento desse último:

> *De conformidad con lo referido en la naturaleza del Consejo y sus principios rectores, los objetivos generales a alcanzar serán:*
> *a) El desarrollo social y humano con equidad e inclusiön para erradicar la pobreza y superar las desigualdades de la regiön.*
> *b) La construcciön de un sistema econömico con equidad, justicia social y en*

> *armonia con la naturaleza para un desarrollo sustentable.*
> *c) El crecimiento y ei desarrollo econömico que supere las assimetrias mediante mecanismos concretos y efectivos de complementación economica.*
> *d) La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las politicas econömicas y fiscales de los Estados Miembros.*
> *e) La cooperaciön econornica y comercial para lograr ei avance y la consolidaciön de un proceso innovador, dinåmico, transparente, equitativo y equilibrado.*
> *f) La cooperaciön sectorial como un mecanismo de profundizaciön de la integraciön suramericana, mediante ei intercambio de informaciön, experiencias y capacitaciön.*
> *g) Otras lineas de trabajo que fije ei Consejo, asi como las tareas que le encomiende el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno* (UNASUL. Estatuto CSEF, art. 3º, 2011 [grifo nosso]).

Contudo, por mais que seja uma preocupação recorrente, a busca pela diminuição das assimetrias é um tema caro e bastante difícil para qualquer projeto regional sul e latino-americano. Infelizmente, não é o objetivo desse trabalho adentrar nesse campo de debate, mas esses apontamentos podem servir de base inicial para futuros trabalhos.

Não obstante, além das questões evidenciadas até agora, no quadro conjuntural mundial iniciado a partir de 2014 percebe-se mudanças e fatores significativos que afetam e/ou afetarão a institucionalidade da UNASUL, e porão a prova seus mecanismos de governança subemisférica. Dentre eles temos: i) o crescente realinhamento da tendência regionalista da interação regional a partir da pauta exclusivista do comércio entre os países da região, com especial relevância a criação da Aliança do Pacífico; ii) a vertiginosa instauração de tratados bilaterais de países sul-americanos com os EUA; iii) a diminuição do crescimento chinês; iv) as guerras no Oriente Médio e na África que somadas à outros fatores desencadearam a crise de refugiados de grandes proporções da contemporaneidade; v) a ascensão de grupos terrorista como o Estado Islâmico no Oriente Médio e o Boko Haram na África; vi) a persistência da crise financeira internacional de 2008; vii) a conformação do B anco do BRICS e, vii) a eleição de Donald Trump nos EUA e suas promessas xenófobas e de antiglobalização.

Analisando esses fatores podemos criar grupos distintos que afetarão de forma **direta e indireta** a institucionalidade de governança unasulina.

Para o grupo dos fatores que agirão de forma **indireta** temos: a ascensão dos grupos terroristas em escala mundial, as guerras na África e no Oriente Médio e a crise humanitária de refugiados. Isso porque, são problemas que afetam todos os atores do presente sistema internacional. A crescente presença de grupos terroristas ao redor do mundo deixa os países em alerta e, por consequência as organizações internacionais.

Ademais, esses grupos também influenciaram a crise humanitária de refugiados e de

migração em massa ao redor do mundo. Não bastasse isso, a América Latina, em especial o Brasil se converteu em país anfitrião de refugiados e migrantes das áreas em guerra e dos demais países da região. Assim, a questão das migrações se converte em ponto de discussão essencial para as organizações internacionais regionais, em especial a UNASUL.

Já no grupo dos fatores que afetam **diretamente** a UNASUL enquanto mecanismo de governança estão: a possível mudança do paradigma de regionalismo (concentrando-se em bases estritamente comerciais), a criação da Aliança do Pacífico, o crescimento de tratados bilaterais entre os EUA e os sul-americanos, a diminuição do crescimento chinês, a conformação do Banco dos BRICS e a eleição de Donald Trump nos EUA.

A criação da Aliança do Pacífico em 2012, não pode ser entendida como um bloco de contraposição à UNASUL se comparados seus fins e abrangência institucional. Porém, seu alinhamento com os EUA e sua pauta exclusivista de comércio bilateral com a potência do norte, pode configurar como um ponto de quebra da tentativa de unidade sul-americana. Fato consonante com o aumento progressivo de tratados bilaterais com os EUA (FUCCILLE, 2016).

Além disso, a diminuição do crescimento chinês também demonstra um problema a ser enfrentado pelo projeto unasulino, uma vez que a economia chinesa pode afetar diretamente os países de sua órbita comercial e de relações estratégicas, na qual os sul-americanos desempenham lugar de destaque e que a UNASUL teve papel fundamental na mediação de acordos preferenciais com os chineses, principalmente a partir da Cúpula de Fortaleza de 2012.

Na mesma direção está a criação do Banco do BRICS, a qual pode representar uma mudança na estrutura da ordem econômica mundial vigente, substituindo e/ou abrindo concorrência com as estruturas do Banco Mundial e do FMI. Desse caso a UNASUL pode ser afetada de duas maneiras distintas. De um lado pode ser beneficiada por abrigar um dos sócios do novo banco, configurando-se como um ator para uso de primeira hora em detrimento da escolha de outros atores econômicos mundiais. Porém de outro lado, a incipiente mudança em termos de trato regional do Brasil para com a América do Sul, pode denotar um maior aprofundamento das assimetrias econômicas dentre os países da região e um distanciamento dos investimentos brasileiros para a região.

E, por fim, a eleição de Donald Trump para a presidência dos EUA pode influenciar, além da institucionalidade da UNASUL, as práticas da OEA.

Ainda em período de campanha, Trump fez várias declarações à imprensa de forma misógina e preconceituosa, além de propostas que se cumpridas poderiam transformar a ordem mundial vigente. Entretanto, para o caso da UNASUL, o presidente eleito estadunidense manteve durante o período eleitoral uma retórica anti-imigração e xenófoba para com os latino-

americanos, principalmente na proposta de criar um muro na fronteira entre os EUA e o México e na eliminação, depois de eleito, da página da Casa Branca no idioma espanhol[117]. Além disso, de discurso mais populista e nacionalista, Trump pode usar abertamente sua diplomacia na OEA para manipular as relações com os latino-americanos e, desse modo, voltar o comportamento dessa organização nos moldes da Guerra Fria, principalmente com essa mudança de governos na região que parece tentar se alinhar de toda forma com os EUA.

De outro lado, alguns analistas acreditam que, por não mencionar diretamente a região sul-americana, alguns países da região poderão ter ganhos relativos com a potência nortista, principalmente o Brasil com a exportação de produtos agrícolas[118]. Todavia, se isso se concretizar, a concertação sul-americana pode se deteriorar em face da busca individualizada dos países de acordos com os EUA a fim de ganhar maiores ganhos, em uma concorrência intrarregional, em matéria de política externa, vista nos moldes da década de 1990.

Assim, de modo geral, os desafios da governança da UNASUL estão intrínsecos à sua institucionalidade criada através do intergovernamentalismo e de todas as problemáticas envoltas neles, que vai das tendências político-ideológicas conjunturais, passando pelas questões de comportamento dos atores estatais (financiamento, engajamento no projeto, vontade política, etc.), até as novas características, fatos e eventos da ordem regional e mundial.

---

[117] BBC – Brasil. "O que pensa Trump: 30 propostas e declarações polêmicas do presidente eleito dos EUA. **BBC – Brasil,** São Paulo, 09 nov. 2016. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37921156. Acesso em: 23 dez. 2016.; BBC – Brasil. Oito políticas de Donald Trump que podem mudar os EUA (e o mundo). **BBC – Brasil**, São Paulo, 09 nov. 2016. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37920213. Acesso em: 24 dez. 2016.; BASSETS, Marc. O populista Trump chega à Casa Branca agitando a bandeira do nacionalismo. **El País**, São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/20/internacional/1484924950.html. Acesso em: 21 jan. 2017.; AYUSO, Silvia. Casa Branca de Donald de Trump elimina o espanhol de seu site. **El País**, São Paulo, 22 jan. 2017. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/22/internacional/1485107756.html. Acesso em: 22 jan. 2017.

[118] BBC – Brasil. "Como a vitória de Trump pode afetar o Brasil?. **BBC – Brasil.** São Paulo, 10 nov. 2017. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37919102. Acesso em: 23 dez. 2016.; GUROVITZ, Helio. O Brasil e o protecionismo de Trump. G1. São Paulo, 24 jan. 2017. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/o-brasil-e-o-protecionismo-de-trump.html. Acesso em: 24 jan. 2017.

CONCLUSÃO

Chegando ao final do trabalho, podemos perceber que a governança em nosso hemisfério é um fenômeno essencialmente dependente e influenciado pelas Organizações Internacionais. A vontade dos Estados se materializam na criação dessas instituições que por sua vez retroalimentam e perfazem a governança, seja hemisférica, no caso da OEA abrigando todos os atores do hemisfério, seja subemisférica, no caso da UNASUL que abriga um conjunto sub-regional de atores, porém são parte da órbita de governança hemisférica. Desse modo, as primeiras indagações propostas neste trabalho se basearam em como e, se era possível, a convivência dessas instituições partilhando da mesma órbita; e mais, se com o aparecimento da UNASUL houve um trânsito do *lócus* de governança regional, historicamente exercido pela OEA, para a nova organização.

Afim de responder essas indagações, nos centramos no primeiro capítulo em entender o que é governança e as trajetórias históricas dessas organizações.

Governança, antes de mais nada, é um fenômeno das relações internacionais surgido com o final da Guerra Fria, porém, que tem seus primeiros rastros na ampliação dos atores, agendas, situações e sentidos na seara internacional iniciada em meados da década de 1970. A multiplicidade de atores (Estados, Organizações Internacionais, ONGs Transnacionais, Sindicatos de alcance internacional, grupos da sociedade civil organizada, etc.) tirou a proeminência exclusivista dos Estados enquanto ordenadores do sistema internacional anárquico. Assim, governança nada mais é, do que um fenômeno que depende de sentidos intersubjetivos, de constituições e estatutos formalmente criados que só funciona se for legitimado pela maioria ou pelo ator mais poderoso de sua área de atuação, além de desempenhar certa funcionalidade (ROSENAU, 2000).

Além disso, a ideia de governança está intimamente ligada a discussão sobre ordem em uma relação de co-construção e causalidade. E mais, falar em governança regional é falar, também, de regimes e instituições internacionais, como vimos na seção 1.1.

Em rápida síntese, o fenômeno da ordem mundial abriga e, é dependente dos regimes internacionais, da governança, das instituições internacionais e dos demais fenômenos e atores da política internacional. Além disso, nesse mesmo espeque, diferentes ordens (subordens, ou ordens paralelas) coexistem simultaneamente e sobrepõem-se umas às outras, com distintos

graus de acomodação e contradição”[119], que a depender do recorte histórico que o fizer, perfarão uma ordem mundial prevalecente[120].

Assim, do ponto de vista das instituições, as OIs continuaram a influenciar e serem influenciadas pela governança em diferentes escalas (mundial, regional e local). Além disso, como lembrado por Herz e Hoffman (2004), as instituições internacionais engendram certo tipo de governança pelas suas próprias estruturas institucionais.

A partir desse entendimento, seguimos para o estudo acerca dos rastros que propiciaram a criação da OEA e da UNASUL, e como elas engendram governança.

Em termos históricos, o surgimento dessas organizações é resgatado nos ideários integracionistas do século XIX, pautados essencialmente, pelo “Bolivarianismo” e pelo Panamericanismo. Esses dois ideários se contrapunham na medida em que um refutava a presença estadunidense e o outro fora proposto pelo próprio EUA.

Para além dos traços de conformação histórica e política vista na seção 1.3, a UNASUL, criada em 2008, compõe um mecanismo de governança. Isso porque, utilizando os aportes elucidados por Rosenau (2000) a UNASUL[121] é uma organização internacional, de caráter integracionista, que desempenha papel de governança por ser concebida através de um conjunto de regimes, acordos, sentidos e funções que atendem objetivos comuns de seus membros em várias áreas e, como resultado estabelece uma ordem subemisférica (a da parte sul do continente americano), que está inserida também, na ordem hemisférica propiciada pela OEA[122].

Já a OEA, para além, de suas raízes no multilateralismo do século XX e da sua ênfase, com a virada do século, para determinadas áreas das relações inter-hemisféricas (democracia e direitos humanos principalmente), também se encaixa no paradigma de governança perpetrado por Rosenau. Isso porque, analogamente à explicação acerca da UNASUL, a OEA foi criada a partir da congregação de regimes, constituições e sentidos compartilhados, que juntos, alicerçaram certa funcionalidade para a organização, principalmente a partir da criação de seus órgãos e organismos temáticos. Além disso, abriga todos os países independentes do continente

---

[119] BIERSTEKER, 2000, p. 145.

[120] Diante disso, fica evidente que há subordens ou ordens regionalizadas que sustentam e são sustentadas pela ordem mundial, o mesmo ocorrendo com a governança, a qual Rosenau (2000) concebe como mundial, porém, pode ser regionalizada, ou localizada. Para além, corroborando com isso, o autor assevera que: “na verdade, poucas atividades executadas no palco mundial pretendem ter consequências que abranjam todo o mundo; no entanto, não deixam de ser uma parte da ordem mundial prevalecente” (ROSENAU, 2000, p. 26).

[121] Todos esses aspectos da UNASUL foram trabalhados na seção 1.3 deste trabalho.

[122] Lembrando que, e para ficar didaticamente perceptível, tanto a ordem hemisférica quanto a ordem subemisférica compõem a ordem regional e mundial ao mesmo tempo.

americano e fora impulsionada pelo ator mais poderoso da região, os Estados Unidos notadamente.

Não obstante, o surgimento da UNASUL envolve uma conjuntura mais recente, marcada pela concomitância de governos progressistas na região caracterizados por um caráter anti-imperialista que atuaram no sentido de aprofundar a distância em relação aos Estados Unidos enfraquecendo os laços históricos com a potência nortista[123], principalmente a partir do resgate das ideias de autonomia e de certo tipo de herança histórica-identitária. Essas características representaram um alargamento das pautas do regionalismo sul-americano, que alia a busca pelo desenvolvimento dos países com uma maior autonomia regional para a inserção internacional (TUSSIE e RIGGIROZZI, 2015; VEIGA e RIOS, 2007). Nesse sentido, que pudemos conceber na seção 1.3, os cinco vetores que influenciaram o surgimento e as características dessa organização: (I) a dilatação da agenda pós-liberal, (II) o *continuum* da conjuntura regional do período, (III) a valorização identitária, (IV) a questão da autonomia e (V) o intergovernamentalismo.

A partir disso, entendendo que ambas instituições perfazem entes de governança, passamos – no capítulo 2 – a analisar a efetividade de seus mecanismos institucionais, suas atuações em casos envolvendo os países da região, e seus entendimentos acerca de democracia. Para isso, no centramos - na seção 2.1 – nos aportes metodológicos de Oran Young (2000) sobre a verificação da eficácia das instituições internacionais em matéria de governança, que de modo geral, possibilitaram que analisássemos os fatores endógenos ((i) os mecanismos de coordenação política; (ii) os mecanismos de busca e implementação dos objetivos de sua formação; (iii) os mecanismos de controle das regras; (iv) a resistência institucional às mudanças conjunturais; e, (v) a legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança), e os fatores exógenos ((i) a capacidade e reconhecimento externo e a (ii) representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra regionais) tanto da OEA como da UNASUL.

Nessas análises pudemos perceber que ambas organizações atendem do ponto de vista formal (ideal) todos os fatores endógenos e exógenos de efetividade. Porém, no caso da OEA alguns problemas são persistentes e intrínsecos de sua própria formação, tais como: sua instrumentalização para atender aos anseios da política externa estadunidense, e problemática de sua sede ser em Washington, capital da potência hemisférica que não assinou seus acordos (principalmente em matéria de Direitos Humanos), que gera, também, desconfianças nos

[123] SARAIVA, 2011.

demais membros. Já o caso da UNASUL, questões acerca do intergovernamentalismo e da tomada de decisão através da formação de consensos são pontos que podem por sua efetividade institucional de governança em risco.

Entretanto, na seção 2.2 – quando analisamos a atuação de ambas instituições frente às problemáticas da região –, percebemos que os países sul-americanos, com a formalização da UNASUL em março de 2008, passam a engendrar uma capacidade de decisão conjunta que tem priorizado a busca por soluções subcontinentais, embora sem negar a instância continental.

A agilidade e atuação da UNASUL em alguns casos, como do impeachment de Fernando Lugo no Paraguai e o de Pando na Bolívia, em detrimento da passividade da OEA, demonstraram um maior compromisso com as problemáticas da região, e assim, adquire maior legitimidade discricionária entre seus membros. Nessa perspectiva pode ser ilustrado o caso da crise venezuelana, quando o governo venezuelano prefere a UNASUL como lócus discricionário e de recomendação do que a OEA.

Todavia, os casos analisados na seção 2.2 tem um traço marcante em comum, os aspectos políticos-institucionais e de democracia. Diante disso, as percepções que cada instituição tem acerca do conceito de democracia fora essencial para entendermos as diferenças de atuação e resolução dos casos estudados. Conforme vimos na seção 2.3, a UNASUL por ser forjada através do intergovernamentalismo impregnado de ideais autonomizantes, parece estar mais disposta a renovados entendimentos de democracia, como os verificados no "Novo Constitucionalismo Latino-Americano", enquanto que a OEA, influenciada pelos EUA, limita-se ao conceito liberal de democracia. Assim, essa diferença de abordagens conceituais de democracia contribui para delimitar os tipos de resoluções que cada organização concebe. Nessa perspectiva, podemos notar a UNASUL, além de desempenhar um papel profícuo de governança no período estudado, possui certa efetividade e legitimidade institucional dada por seus membros.

Assim, não perdendo de vista a pergunta central deste trabalho – acerca de que se houve um trânsito do *locús* da governança da OEA para a UNASUL –, no terceiro capítulo buscamos identificar se a institucionalidade unasulina propicia esse trânsito ou se configura apenas como uma experimentação sul-americana de governança marcada no tempo, a primeira quinzena do século XXI.

De modo geral, podemos perceber que a governança engendrada pela UNASUL pode ser posta em xeque graças à sua estrutura institucional intergovernamental. Nesse sentido, como vimos, sua institucionalidade proporciona indícios de uma perseguição sistêmica da integração regional e uma maturidade estratégica dos governos sul-americanos na construção de um

mecanismo autônomo de governança regional.

Porém, essa mesma institucionalidade que é articuladora do projeto integracionista e possibilita certa interferência nas estruturas de governança regional, também se configura como um problema à efetividade da organização. Conforme vimos, o modelo institucional intergovernamental unasulino é caracterizado por ter suas ações controladas através de decisões deliberativas emanadas dos governos nacionais, que privilegiam os anseios e interesses de seus países. E, desse modo, essa institucionalidade está suscetível às mudanças de governos e comportamentos que esses detêm acerca do trato regional, podendo denotar uma reconfiguração dos objetivos, estrutura e dinâmicas de funcionamento da organização.

Em rápida síntese, o que acontecera foi que no caso da UNASUL houve uma coincidência de vontades estatais que elevaram a região a uma condição de autonomia frente aos anseios estadunidenses historicamente pautados através da OEA. Nesse espeque, a atuação da UNASUL veio a interferir na governança hemisférica sobretudo nos temas sul-americanos, de modo que, o que então era mais ou menos resolvido no âmbito da OEA (a depender do interesse do principal ator, os EUA) deslocou-se para o âmbito sul-americano. Nessa perspectiva, a OEA e seus mecanismos de governança, por abrigar e ter sido criada a partir de conferências desenhadas pelos EUA, poderia sofrer com denúncias e/ou afastamento voluntário dos Estados sul-americanos nesse momento. Porém, é notável, que os países reunidos na UNASUL não abandonaram o ambiente hemisférico gerido pela OEA, mas sim estabeleceram uma coordenação que privilegiasse os temas da região sul-americana na própria região, sem se desfazer das outras instâncias e foros internacionais.

Desse modo, portanto o deslocamento do *lócus* de governança para a UNASUL experimentado na América do Sul na primeira quinzena deste século, pode ser temporalmente marcado, se haver o esvaziamento de sua institucionalidade com as trocas de governos – e de tendência política-ideológica em matéria de política externa –, dos países da região. Porém, nos parece intransigente e marcadamente um retrocesso o abandono dessa instituição por motivos estritamente ideológicos. Pela primeira vez na história das relações internacionais sul-americana houve um projeto integrativo com traços de governança que abarcou todos os países do subcontinente, e angariou reconhecimento da comunidade internacional. Além disso, desafios importantes aparecem na esteira da contemporaneidade mundial e regional, como vimos na última seção desse trabalho, e respostas conjuntas enquanto região nos darão maiores chances de sucesso.

FONTES

Documentos diversos:

ATA FINAL DA VII CONFERÊNCIA PANAMERICANA – "Acta Final – VII Conferencia Panamericana". Disponível em: http://www.dipublico.org/14611/acta-final-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/). Acesso em: 05 set. 2015.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (2009**). Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia. Ciudad de El Alto de La Paz: Congreso Nacional, 2009. Disponível em: http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/Constitucio%CC%81n-Bolivia.pdf. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil com todas as emendas até o ano de 2016. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

BRICS. **Declaração de Fortaleza (2014)**. Disponível em: http://brics.itamaraty.gov.br/pt_br/imprensa/comunicados-de-imprensa/215-vi-cupula-do-brics-declaracao-de-fortaleza. Acesso em: 28 fev. 2016.

Carta da Jamaica. Disponível em: http://www.cpihts.com/PDF/Simon%20Bolivar.pdf.. Acesso em: 10 mai. 2015.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Comunicado de Brasília. Despositado na secretaria geral da Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Reunião de Presidentes da América do Sul - Brasília, Brasil 31 de agosto e 1º de setembro de 2000 – disponível em: http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm. Acesso em: 28 fev. 2016.

Doutrina Monroe – *"Monroe Doctrine".* Disponível em: http://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/Monroe.html. Acesso em: 04 set. 2015.

EQUADOR. **Constitucion de La Republica Del Ecuador (2008)**. Constituição da República do Equador com todas as emendas até 2016. Lima: Asemblea Nacional, 2008. Disponível em: http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2016.

Informe MERCOSUL – Segundo Semestre 2006 – Primeiro Semestre 2007. Banco Interamericano de Desenvolvimento, n. 12. Fevereiro, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=informe=mercosul. Acessado em: 15 mar. 2016.

PARAGUAI**. Constitución de la República de Paraguay (1992).** Constituição da República do Paraguai com todas as emendas vigentes até 2016. Asunción: Congreso Nacional, 1992. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/Sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf. Acesso em 15 mar. 2016.

PNUD. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas e ciudadanos.** Relatório. Imprensa da ONU, 2004.

VENEZUELA. **Constitución de La República Bolivariana de Venezuela. Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999).** Carcas: Asemblea Nacional, 1999. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html. Acesso em: 10 mar. 2016.

Documentos por organização internacional:

CASA:

- **Decisão sobre propostas apresentadas durante o diálogo presidencial**. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Decisão sobre propostas dos presidentes do Uruguai e da Venezuela**. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração de Ayacucho**. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul - Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em**: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração de Caracas no âmbito da I Reunião de Ministros da energia da Comunidade Sul-Americana de Nações.** Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul - Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração de Cusco. Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul**. Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em:http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_SulAmericana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração de Segurança Cidadã na América do Sul.** Documento aprovado na III Reunião de Presidentes da América do Sul. Cusco, 8 de dezembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- Declaração Presidencial e Agenda Prioritária. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração sobre a convergência dos processos de integração da América do Sul.** Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em:http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_SulAmericana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração sobre a Cúpula Comunidade Sul-Americana de Nações - União Africana.** Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- Declaração conjunta sobre a Colômbia. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração sobre integração na área de infra-estrutura**. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Declaração sobre o seguimento da Cúpula América do Sul – Países Árabes.** Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

- **Programa de Ação**. Documento aprovado na I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Brasília, 30 de setembro de 2005. Disponível em: Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 fev. 2016

OEA:

- Carta da OEA (1948). Carta com todas as emendas e reformas vigentes até 2016. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

- Carta Democrática Interamericana. Aprovada na primeira sessão plenaria da Assembleia Geral, realizada em 11 de setembro de 2001. Disponível em: http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm. Acesso em 10 mar. 2016.

- Comunicado de prensa C-084/14. Conselho Permanente da OEA aprova declaração sobre a situação da Venezuela. Disponível em: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-084/14. Acesso em: 19 jul. 2016.

- Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969**.** Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 10 mar. 2016.

- Declaração Americana de Direitos Humanos. Aprovada na IX Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em abril de 1948. Disponível em: http://www.oas.org/pt/centro_informacao/default.asp. Acesso em: 20 jan. 2016.

- Informe Anual de 2014 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos – Capítulo IV – Venezuela, 2014. Disponível em: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/Anual2014-cap4Venezuela.pdf. Acesso em: 10 dez. 2016.

- Protocolo de Buenos Aires. Aprovado na Terceira Conferência Interamericana Extraordinária. Buenos Aires, 1967. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/b-31.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

- Protocolo de Cartagena Das Índias. Aprovado no XIV Período Extraordinário de sessões da Assembleia Geral, Reunida Em Cartagena Das Índias, Colômbia. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-50.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

- Protocolo de Manágua (1993). Aprovada no XIX Período Extraordinário de Sessões da Assembleia Geral, reunida em Manágua, Nicarágua. Disponível em: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-58_Protocolo_de_Managua.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

- Resolução de Reconhecimento da Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana - AG/RES. 1969 (XXXIII-O/03). Resolução aprovada na quarta sessão plenária, realizada em 10 de junho de 2003. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/portuguese/ag03/agres1969.htm. Acesso em: 20 jan. 2016.

ONU:

- Carta da ONU (1945). Com todas as emendas até o ano de 2016. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf. Acesso em: 20 jan. 2016.

UNASUL:

- **Comunicado de Galápagos (2014).** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_GALAPAGOS.pdf?noderef=e23940f1-0a96-4e2d-9ce3-4a14fb53420e. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Comunicado de la UNASUR sobre la denúncia del Estado Plurinacional de Bolívia (2013).** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=2de06d0c-7c9d-4aca-9c93-12a575f494b9. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Comunicado del Consejo de Ministras Y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR (2014).** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/COMUNICADO_DEL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR_SOBRE_EL_PROCESO_DE_DI%C3%81LOGO_EN_LA_REP%C3%9ABLICA_BOLIVARIANA_DE_VENEZUELA.pdf?noderef=43d05bd6-00cc-43dc-97b0-99b0dbce1c95. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Declaração da Cúpula de Georgetown**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/america-do-sul-e-integracao-regional/declaracao-da-cupula-de-georgetown-em-portugues. Acesso em: 27 ago. 2015.

- **Declaração del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR (2013).** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DEL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_(UNASUR).pdf?noderef=ceafffe1-372f-4e4e-8323-b1e211037a4c. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador (2010).** Buenos Aires, 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf. Acesso em: 20 abr. 2016.

- **Declaración de Guayaquil (2012).** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_GUAYAQUIL_EN_RESPALDO_A_LA_REPUBLICA_DEL_ECUADOR__EL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR.pdf?noderef=887ea7fc-a2b7-4a67-85f9-b00558df9523. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Declaración de la Moneda (2008).** Santiago, Chile: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_MONEDA.pdf?noderef=b0907e28-1d94-4ec3-9861-70739a8e6397. Acesso em: 20 abr. 2016.

- **Declaraciones de S.E. La Presidenta de La Republica de Chile, Michelle Bachelet, Presidenta Pro Tempore de La UNASUR**. Disponível em:

https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACIONES_DE_S_E__LA_PRESIDENTA_DE_LA_REPUBLICA_DE_CHILE__MICHELLE_BACHELET__PRESIDENTA_PRO_TEMPORE_DE_LA_UNASUR.pdf?noderef=53783e09-aa05-47e8-97e9-60e5ab71e538. Acesso em: 20 abr. 2016.

- Estatuto do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF) (2011). Disponível em: http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20ECONOMIA%20Y%20FINANZAS.pdf. Acesso em: 20 abr. 2016.

- **Informe 6-26 da Reunião da UNASUL com o governo dos EUA.** Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/ . Acessado em: 20 abr. 2016.

- Informe de Pando (2008). Disponível em: http://www.hacer.org/pdf/Pando.pdf. Acesso em: 15 nov. 2015.

- **Memória anual da UNASUL (2012-2013).** Disponível em: http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur. Acesso em: 15 fev. 2016.

- **Memória anual da UNASUL (2014-2015).** Disponível em: http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur**.** Acesso em: 15 fev. 2016.

- Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia. Disponível em: http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf. Acesso em: 10 abr. 2015.

- **Resolução 25/2012**. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_25_2012. Acesso em: 21 abr. 2016.

- Resolução Nº 01/2012 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CD_P_RESOLUCION_No_01_2012__PRESUPUESTO_DE_UNASUR_2011___2012.pdf?noderef=28441b68-3a5e-4c70-b92f-5e1cf77be820**.** Acesso em: 15 fev. 2016.

- Resolução Nº 04/2013 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_04_2013__PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2013.pdf?noderef=641c71ec-762c-44a0-bd21-7bc1b474c33f. Acesso em: 15 fev. 2016.

- Resolução Nº 09/2014 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RE

SOLUCION_No_9_2014__PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2015.pdf?noderef=61b53f0e-35dc-426d-8187-a481e0c1fcb9. Acesso em: 15 fev. 2016.

- Resolução Nº 18/2015 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No__018_2015__PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2016.pdf?noderef=9ac49f15-67a4-4de7-a7ef-35e4c8b0a55d. Acesso em: 15 fev. 2016.

- Resolução Nº 6/2013 do Conselho de Ministros e Ministras das Relações Exteriores da UNASUL. Disponível em: https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_6_2013__PRESUPUESTO_ANUAL_DE_UNASUR_PARA_EL_A%C3%91O_2014.pdf?noderef=3259a05a-7bfd-4d20-807c-e8cc16c91be7. Acesso em: 15 fev. 2016.

- Tratado Constitutivo da UNASUL (2008). Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul. Acesso em: 10 mai. 2015.

REFERÊNCIAS

AGUILAR MONTEVERDE, Alonso. **El panamecanismo, de la Doctrina Monroe a la Doctrina Janson**. México: Cadernos Americanos, 1965.

ALBA. **Antecedentes históricos del ALBA**. Disponível em: http://www.alianzabolivariana.org/antecedentes_alba_listar.php. Acesso em: 03 mar. 2015.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Que és la Alianza.** Disponível em: https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/. Acesso em: 03 mar. 2015.

ALMAGRO, Luis**. Discurso de posse como Secretário Geral da OEA**. Washington, 2015. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/secretario_geral.asp. Acesso em: 17 jul. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Estudo das Relações Internacionais do Brasil**. Brasília: LGE, 2006.

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, nº 10, p.5-26, out. 2009 – Brasília: Projeto Raúl Prebisch, 2009. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/bibliotecadigital. Acesso em: 01 Mar.2013.

AMORIM, Celso. Entrevista ao Ministro Celso Amorim. **Revista Desafios do Desenvolvimento – IPEA**. 2010. Ano 7. Edição 61 - 13/07/2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=25:ent revista-celso-amorim&catid=30&Itemid=23. Acesso em: 15 Set. 2014.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas: Reflexões sobre a Origem e a Difusão da Nação**. Lisboa: Edições 70, 2005.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA, Organizações dos Estados Americanos**. Traduzido por Sérgio Bath. – Barueri: Manole, 2004

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e Integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira – Grupo Editorial Record, 2010.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina**. Brasília/São Paulo: Editora Universidade de Brasília/Editora Ensaio, 1995.

BARROS, Pedro Silva. **Venezuela - OEA, Unasul e a política externa brasileira diante da crise na Venezuela.** 2014. Disponível em: http://peronomucho.com/oea-unasule-a-politica-externa-brasileira-diante-da-crise-na-venezuela/. Acesso em: 25 jul. 2016.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo**. **El pesamento latino-americano y la teoria de relaciones internacionales**. Buenos Aires: GEL, 2005.

BETHELL, Leslie. O Brasil e as Conferências Pan-Americanas**.** In: ABREU, Alzira Alves de (org.). **Dicionário Histórico-Biográfico da Primeira República (1889 - 1930).** 3 vols. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2015.

BID-INTAL. Aliança do Pacífico: uma nova iniciativa que une Chile, Colômbia, México e Peru. In: **Carta Mensal INTAL**, n. 177, maio de 2011.

BIERSTEKER, Thomas J. **O "triunfo" da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional.** In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 143-182.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. A Institucionalização de Blocos de Integração: Uma Proposta de Critérios de Medição. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 36, no 1, janeiro/junho 2014, p. 229-259. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cint/v36n1/a08v36n1.pdf. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. **MRE – Notas à imprensa nº 177**. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14024-declaracoes-do-secretario-geral-da-unasul-sobre-a-situacao-interna-no-brasil. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRASIL**. Unasul**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/america-do-sul-e-integracaoregional/unasul. Acesso em 27 jan.2013.

BRICENO RUIZ,J. **Autonomia y Desarollo em el Pensamiento Integracionista Latinoamericano,** in J.B.Ruiz e A. Rivarola e A. Gragea (orgs.), Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economia. Madri, Fondo de Cultura Económica de España,pp. 10-30.

BUENO, Clodoaldo. **"Pan-Americanismo e Projetos de Integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826 -2003)".** In: *Política Externa*, São Paulo, vol. 13, n. I, 2004.

BUENO, Clodoaldo. **Da Pax Britânica à Hegemonia Norte-Americana: o Integracionismo nas Conferências Internacionais Americanas (1826-1996).** In: Estudos Históricos, n. 20, 1997.

BULL, H. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora UnB, 2002.

BURDMAN, Julio. **UNASUR vs. OEA**. Instituto de Relações Internacionais e Pesquisas para a Paz. [S.l.]. Disponível em: http://www.iripaz.org/listado_docs/politica_internacional/unasur.html. Acesso em 28 set. 2016.

BUZAN, B. **A World Order Without Superpowers: Decentered Globalism. International Relations**. 25(1), pp. 1-23. 2011.

CAICEDO CASTILLA, José Joaquín. **El panamericanismo**. Buenos Aires: R. Deplama, 1961.

CALLE 13. **Latinoamerica**. San Jose – Costa Rica: Sony, 2011.

CAPELATO, Maria H. R. **Ditaduras do Cone Sul: memórias traumáticas e conflitos de memória.** In: Antonio Torres Montenegro; Antônio Paulo Rezende; Regina Beatriz Guimarães Neto; Isabel Cristina Martins Guillen; Flávio Wenstein Teixeira; Leni Caselli Anzai. (Org.).

História: Cultura e Sentimento. Outras Histórias do Brasil. 1 ed. Recife / Cuiabá: Editora Universitária UFPE / Ed. UFMT, 2008, v. 1, p. 495-505.

CAPELATO, Maria Helena Rolim. **"O 'Gigante Brasileiro' na América Latina: ser ou não ser latino-americano".** In: Mota, Carlos Guilherme (org.). Viagem Incompleta: a Experiência Brasileira. A Grande Transação. São Paulo: Editora Senac, 2000.

CARVALHO, Glauber Cardoso. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul**. 2013. 194 f. Dissertação. (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

CASTAÑEDA, Alberto Castillo. **Suramérica: entre la seguridad hemisférica y la seguridad regional.** Actas del Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región", organizado por el Consejo Español de Estúdios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Madrid, 29 e 30 de novembro 2012.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CEPAL. **El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile, 1994.

CERVO, A. L.; Bueno, C. **História da Política Exterior do Brasil.** São Paulo: Àtica, 1992.

CERVO, A. L.; DÖPCKE, W. (orgs.). **Relações Internacionais dos Países Americanos.** Brasília: Linha Grafica Editora, 1994.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

CERVO, Amado Luiz. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 43, 2000, p. 5-27. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a01.pdf. Acesso em: 22 jan. 2015.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (orgs.) **História do Cone Sul**. Brasília: UNB, 1998.

COOLIDGE, Calvin. ***"Address Before the Pan American Conference at Havana, Cuba"***. Disponível em: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=443. Acessado em: 09/03/2016.

COSTA, Natália Pinheiro da. A Unasul como Instrumento de Solução Pacífica dos Conflitos: o Caso Boliviano**. Cadernos de Direito**, Piracicaba, v. 10(18): 69-87, jan.-jun. 2010.

COTLER, Julio. "La nacionalización y democratización del Estado, la política y la sociedad". In: PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. **El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM),** Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

COUTINHO, Marcelo. Movimentos e mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista Sociologia Politica**, Curitiba, 27, pp.107-123, nov. 2006.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança e Democratização**. In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 335-362.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997.

DALMAU, R. M. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano y el proyecto de constitución de Ecuador de 2008**. Revista Alter Justitia, Ano 2, nº 1. Guayaquil: Maestría en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional de la Universidad de Guayaquil, 2008.

_____. Asembleas constituíntes e novo constitucionalismo en América Latina. **Tempo Exterior,** nº 17 (segunda época) – Xullo, dez. 2008. Disponível em http://www.igadi.org/te/pdf/te_se17/te29_17_005_ruben_martinez_dalmau.pdf. Acesso em: 23 dez. 2016.

DORATIOTO, Francisco. **Espaços Nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DULCI, Tereza Maria Spyer. **As conferências pan-americanas (1889 a 1928): identidades, união aduaneira e arbitragem**. São Paulo: Alameda, 2012.

DUPAS, Gilberto & OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **A União Sul-Americana de Nações: oportunidades econômicas e entraves políticos.** In: AYERBE, Luis Fernando. Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul. São Paulo: Editora Unesp, 2008, p.235-264.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. **A Atuação Da Organização Dos Estados Americanos (OEA) nas Crises Políticas Contemporâneas**. Meridiano, Abril, 2010, 33 p.

FERRAZ, J.; MARTINS, A. **UNASUL: Transição de uma Governança Continental para uma Governança Regional?**. In: II Jornadas de estúdios de América Latina y el Caribe – Desafíos y debates actuales. Universidad de Buenos Aires, 24, 25 y 26 de septiembre de 2014. Disponível em: http://iealc.sociales.uba.ar/2014/09/17/ii-jornadas-de-estudios-de-america-latina-y-el-caribe-desafios-y-debates-actuales/. Acesso em: 10 Jan. 2015.

FERRAZ, J.A.; SARMENTO, L. A. **UNASUL e a configuração de um novo regionalismo nos marcos da correlação soberana, autonomia e intergovernamentalismo**. In: Ana Cristina Paulo Pereira; Wagner Menezes (Org.). 1ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, v. 1, p. 443-451.

FERRER, Aldo. **Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FIORI, J. L. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia Estratégia Política – DEP,** nº 9, janeiro/março 2009: 19-44.

FRASER, Nancy. Redistribuição ou reconhecimento? Classe e status na sociedade contemporânea**. Interseções – Revista de Estudos Interdisciplinares**. UERJ, ano 4, n.1, 2002.

FUCCILLE, Alexandre. Defesa e Integração Regional em tempos de crise: uma discussão acerca da atuação brasileira. In: IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (IX ENABED), Florianópolis, 2016. **Anais eletrônicos do IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (IX ENABED)**. Disponível em: http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466346804_ARQUIVO_FullPaperIXENABED(Fuccille).pdf. Acesso em: 10 nov. 2016.

FUCCILLE, Alexandre; MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. O Brasil e a América do Sul: o governo Dilma (2011-2014) e a integração no subcontinente. In: 49º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2015. **Anais eletrônicos 49º Encontro Anual da ANPOCS**. Disponível em: http://www.anpocs.com/index.php/papers-39-encontro/gt/gt24/9669-o-brasil-e-a-america-do-sul-o-governo-dilma-2011-2014-e-a-integracao-no-subcontinente/file. Acesso em: 08 nov. 2016.

GARCIA, Eugênio Vargas. **O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

GILPIN, R.. **A Realist Perspective on International Governance**. In: HELD, D.; McGREW, A. Globalization: Power, Authority and Global Governance. Cambridge: Polity Press, 2002.

GOMES, Kelly da Rocha. **UNASUL: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano**. 2012. 234 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2012.

GOMES, Luiz Souza. **América Latina, Seus Aspectos, Sua História, Seus Problema**s. São Paulo: FGV, 1996.

GONÇALVES, Alcindo. **"Governança Global"**. In: GONÇALVES, Alcindo e COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Global e Regimes Internacionais. São Paulo: Almedina, 2011.
GRANATO, Leandro. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. **OIKOS**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, 2014, p. 78-90.

GUEDES, Maria Tarcila Ferreira. **A preservação do patrimônio cultural no contexto pan-americano**. In: ANDRADE, Rodrigo Melo Franco de. Brasil: Monumentos Históricos e Arqueológicos. Reedição comentada organizada por Maria Beatriz Setubal Rezende Silva. Rio de Janeiro: IPHAN/DAF/Copedoc, 2012.

GUEDES, Maria Tarcila Ferreira. Conferências Pan-Americanas. In: REZENDE, Maria Beatriz; GRIECO, Bettina; TEIXEIRA, Luciano; THOMPSON, Analucia (Orgs). **Dicionário IPHAN de Patrimônio Cultural**. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasília: IPHAN/DAF/Copedoc, 2015.

HAAS, E.B. **Beyond the Nation State**. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, Ernest. ***The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces***. Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

HALPERÍN DONGHI, Túlio. **História da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

HERMANN, Breno. **Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Rev. Estudos Avançados**, São Paulo, v. 16, n. 46, p. 85-104, Dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142002. Acessado em: 10 de jan. 2016.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa R. **Organizações Internacionais – História e práticas**. Ed: Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.

HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy J. ***The emergence of global governance theory***. In: HEWSON, Martin; SINCLAIR, Timothy J. (eds.). Approaches to global governance. New York: University of New York Press, 1999.

HIRST, M. ***Reflexiones para un análisis político del Mercosur***. Buenos Aires: Flacso, 1991.
HOBSBAWM, Eric John. Campos, Sieni Maria (trad). Toledo, Yolanda Steidel de (trad). **A era dos impérios, 1875-1914**. 19. ed. São Paulo, Paz e Terra, 2015.

HOFFMANN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. **Daedalus,** v. 95, n. 3, p. 862-915, 1966.

HOLSTI, Karl J. **Governança sem governo: a poliarquia na política internacional europeia do século XIX**. In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 47-82.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. São Paulo: Edusp, 1975.

JESUS, Diego Santos Vieira de. O baile do monstro: o mito da paz de vestfália na história das relações internacionais modernas. **Scielo - História (São Paulo)**, 29(2), 221-232, 2010. Disponível em: https://dx.doi.org/10.1590/S0101-90742010000200012. Acesso em: 10 mai. 2015.

KARNAL, Leandro (org.). **História dos Estados Unidos**. São Paulo: Contexto, 2011.

KEOHANE, R. **Realism, neorealism and the study of World politics**. In: KEOHANE, R. (org.). Neorealism and Its Critics. New York: Columbia University Press, 1986.

KEOHANE, Robert O. ***After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political.*** New York: Columbia University Press, 1984.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturas e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. In: **Rev. Sociol. Polít**. Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012 – tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda.

LACLAU, Ernesto. **"Populismo: ambigüedades y paradojas"**. Buenos Aires: FCE, 2005.

_____. **"El pueblo y la producción discursiva del vacío" en La razón populista**. Buenos Aires: FCE, 2005.

LITRENTO, Oliveiros. ***Curso de direito internacional público***. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança?. **Revista Conjuntura Austral**, v. 3, n. 14, Out – Nov 2012.

LOPES, Paulo César. **Integração Sul-Americana: situação atual e perspectivas/ CMG**. Rio de Janeiro: ESG, 2011. Disponível em: http://www.fccias.com/2010/10/desafios-da-unasul-e-caminho-da-integracao-na-america-do-sul. Acesso em: 28 Ago. 2013.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 249-286, 2005.

MALAMUD, Andrés. **Integração Regional na América-Latina: teorias e instituições comparadas.** In: ESTEVES, Paulo Luiz (org.) Instituições Internacionais: Segurança, Comércio e Integração. Belo Horizonte: PUCMinas, 2003.

MALAMUD, Carlos. P**otenciales focos de conflito bélico em América del Sur (Introducción)**. Real Instituto Elcano. Mar. 2008. Disponível em: http://www.seguridadregional-fes.org/upload/4150-001_pdf>. Acesso em: 07 ago. 2013.

MARIANO, Karina. **O NEOLIBERAL INSTITUCIONALISMO: um modelo teórico para a integração regional**. Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo: Cedec, 1995.

_____. Decisões políticas e institucionalização no Mercosul. Cadernos CEDEC, São Paulo, CEDEC, (32): 1-20, 1994.

MARIANO, Marcelo P.; Mariano, Karina L.P. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais**. Cadernos CEDEC, São Paulo, CEDEC, (31): 47-79, 2001.

MATLARY, J.H. **International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?** Paper apresentado na 2nd ECSA – World Conference Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union, Bruxelas, 5-6/mai./94.

MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo**. Textos para Discussão, IPEA, Rio de Janeiro, junho de 2011.

MORAVCSIK, A. ***The european constitucional compromise and the neofunctionalist legacy***. Journal of European Publicy Policy, vol.12, n.2, 2005.

MORGENFELD, Leandro. **Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955).** Buenos Aires, Ediciones Continente, 2011.
MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**. Brasília: IPRI, 2002.

NOGUEIRA, J. P. **Instituições e Governança Global na Teoria das Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates nas teorias convencionais**. In: ESTEVES, Paulo L. (org.) Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: Editora Puc-Minas, 2003.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Integração Sul-Americana**. Goiânia: Edição do Autor, 2011.

ODONNE, Carlos N. GRANATO, Leonardo. Los nuevos proyetos de integración regional vigentes em América Latina: la alternativa bolivariana para nuestra América y la comunidad sudamericana de naciones. **Revista de Economia Heterodoxa - OIKOS**. Nº 07, Ano 6. Rio de Janeiro, 2007.

OEA. **Nossa história.** Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp. Acesso em: 10 de mai. 2015.

_____. **Estados Membro**s. Disponível em: http://www.oas.org/pt/estados_membros/default.asp. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. **Histórico da OEA**. Disponível em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizao_dos_Estados_Americanos.htm. Acesso em: 22 jan. 2016.

_____. **Secretário Geral – Jose Miguel Insulza**. Disponível em: http://www.oas.org/pt/sobre/secretario_geral-insulza.asp. Acesso em: 22 jan. 2016.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Brasil, Mercosul e a Segurança Regional. **Rev. Bras. Polít. Int**. 43 (2): 108-129, 2000.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Eleições, Política Externa e Integração Regional. **Rev. Sociol. Polít**., Curitiba, 27, p. 13-29, nov. 2006.

OLIVER, Lucio. **"Las especificidades actuales del Estado en América Latina", en Política y poder en América Latina.** Cidade do México: SXXI, 2004.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PÁDUA, Adriana Suzart. **ALBA-TCP: uma cultura de integração regional alternativa para a América Latina?**. 2012. 207 f. Dissertação – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2012.

PAINTER, James. Entenda os protestos da oposição na Bolívia. **BBC – Brasil**, Brasília, 10 set. 2008. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080910_bolivia_qandarg.shtml. Acesso em: 15 nov. 2015.

PECEQUILO, Cristina. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical. **Rev. Bras. Polít. Int.** 51 (2): 136-153, 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf. Acessado em: 01 de out. 2015

PECEQUILO, Cristina. **A Política Externa dos EUA: Continuidade ou Mudanças?** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

PENNAFORTE, Charles. **América Latina e o Neoliberalismo: Argentina, Chile e México**. Rio de Janeiro: E-papers, 2001.

PEREIRA, Chyara Sales; RAMOS, Leonardo César Souza; SANTOS FILHO, Onofre dos. Governança global, governamentalidade e uma nova visão acerca da relação entre explicação e compreensão nas Relações Internacionais. In: 3° ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3, 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. **Anais eletrônicos do III Encontro Nacional ABRI 2011.** Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300029&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 8 Mar. 2016.

PORTER, Tony. **Global governance theory, complexity, and the post-crisis international financial architecture**. New York, International Studies Association, 2009.

PRADO, Maria Ligia Coelho. O Brasil e a Distante América do Sul. In: **Revista de História**, n. 145, 2001, p. 127-149.

PRETO, Alessandra Falcão. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa.** 2006. 101 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PRONER Carol. Sistema Interamericano de Direitos Humanos precisa ser reformado? In: **Carta Maior**, 07/06/2012. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Sistema-Interamericano-deDireitos-Humanos-precisa-ser-reformado-/5/25281. Acesso em: 01 jul. 2014.

PUIG, J.C. (org.). **América Latina: políticas exteriores comparadas.** Vol 2. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

PUIG, Juan Carlos**. *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana***. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Caracas, Universidad Simón Bolívar, 1980.

RAMOS, Leonardo**. A União Europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RIBAS, JOSÉ; RODRIGUES, Vicente A. C.. **Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano.** Monitoria de Teoria do Estado. UFRJ, Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352144063. Acesso em: 23 jul. 2016.

RODRIGUES, Bernardo Salgado**.** A integração regional soberana da Unasul: uma análise dos conselhos setoriais. In: **Anais do IV Simpósio de pós-graduação em relações internacionais do programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).** São Paulo: 2013.

ROSANVALLON, Pierre**.** "Las dimensiones social y nacional de la democracia: hacia un marco de comprensión ampliada". In: PNUD, La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. **El debate conceptual sobre la democracia (CD ROM)**, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). ***Governance without government: order and change in world politics***. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSENAU, James N. **"Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial"**. In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomia antagónica a la autonomia relacional: una mirada teórica desde el cono sur. **POSTdata**. v. 7, pp. 71-92, Maio, 2001.

_____. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy. **Latin American Politics and Society**, vol. 45, no 1, pp. 1-24. 2003.

SANTANA, Carlos Cézar de; SOUZA, Israel Pereira Dias. Disputas e reconfigurações territoriais na Amazônia-boliviana: um estudo sobre o departamento de Pando. In: II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte**.** 13 a 15 de setembro -, Belém (PA), 2010. **Anais eletrônicos do II Encontro da Sociedade Brasileira de Sociologia da Região Norte**. Disponível em: http://www.sbsnorte2010.ufpa.br/site/anais/ARQUIVOS/GT3-114-552010083110.pdf. Acesso em: 23 jul. 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.

SANTOS, Luís Claudio V. G. **O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington)**. São Paulo: Editora Unesp, 2003.

SANTOS, Ricardo. **A integração latino-americana no século XIX: antecedentes históricos do Mercosul**. Porto Alegre: EDIL, 2004.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: 3º Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores. Realizado na Universidade de São Paulo, entre os dias 20, 21, 22 de Junho de 2011**. Anais eletrônicos do III Encontro Nacional da ABRI – Governança Global e Novos Atores.** Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v3/a28.pdf. Acesso em: 12 mar. 2016.

SARTI, Ingrid. **Desafios da integração ampliada da América do Sul.** In: Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI/ [organização de Ingrid Sarti et al.] – Rio de Janeiro: PerSe, 2013.

SATO, EIITI. Diplomacia e estratégias de crescimento nas nações em desenvolvimento: oportunidades e limitações em debate. In: IX Encontro da Brazilian Studies Association, New Orleans, março/2008. **Anais eletrônicos do IX Encontro da Brazilian Studies Association.** Disponível em: http://www.brasa.org/wordpress/Documents/BRASA_IX/Eiiti-Sato.pdf. Acesso em: 20 out. 2016.

SCHMIED, Julien. **Os desafios da UNASUL e o caminho da integração na América do Sul.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2010.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Textos fundamentais do Direito das Relações Internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

_____ e VENTURA, Deisy. **Introdução ao Direito Internacional Público**. 3ª ed. rev. ampl. — Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SERBIN, Andrés. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?. **Nueva Sociedad** (especial em português), dezembro de 2009. Tradução de Ivony Lessa.

SERRA, José**. Discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores do Brasil.** Brasília, 18 mai. 2016. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016. Acesso em: 19 nov. 2016.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Funag, 2011.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 4, nº 7, p.260-272, jul./dez. 2008. Fortaleza, Observatório das Nacionalidades. Disponível em: http://www.tensoesmundiais.ufc.br/artigos.html Acesso em: 04 Ago. 2015.

SMITH, Joseph. ***The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776 – 2000***. New York: Routledge, 2005.

SMITH, Martin. **El pluralismo**. IN: MARCH, David, STOKER, David. Teoría y métodos de la ciencia política. Madri: Alianza Editorial, 1997.

SOUTO MAIOR, Luiz A. P.. América Latina: o regionalismo continental revisitado. Rev. **Bras. Pol. Int.** 39 (2): 107-124, 1996.

TUSSIE, Diana; RIGGIROZZI, Pia. A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios. **Contexto Internacional,** Rio de Janeiro, vol.37, no 3, september/December 2015, p.1041-1068.

VEIGA, P.; RIOS, S. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas**. Santiago de Chile, CEPAL, División de Comércio Internacional e Integración, Série Comércio Internacional.2007.

VIDIGAL, Carlos. A eleição de Maurício Macri e a política externa argentina: desafios para o Brasil**.** **Mundorama**, Brasília, 8 Dez. 2015. Disponível em: https://www.mundorama.net/2015/12/08/a-eleicao-de-mauricio-macri-e-a-politica-externa-argentina-desafios-para-o-brasil-por-carlos-eduardo-vidigal/. Acesso em: 10 nov. 2016.

VIGEVANI, Tullo e RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014.

VILLA, Rafael A. Duarte. A Questão Democrática na Agenda da OEA no Pós-Guerra Fria. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, p. 55-68, jun. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a6. Acesso em: 10 mar. 2016.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A nova ordem global.** Porto Alegre: UFRS, 1999.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Brasil e a Integração Sul-Americana: Forças e fragilidades de um gigante periférico**. In: VIZENTINI, Paulo Fagundes e WIESEBRON, Marianne (orgs.). Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRS, 2006.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

VIZENTINI, Paulo G. F.. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases.** Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 134-154. 1999.

WALTZ, K. ***Structural Realism after the Cold War***. *In. International Security*, v. 25, n.1, 2000, p. 5-41.

WALTZ, K. ***Theory of international politics***. Columbus: McGraw-Hill, 1979.

WEBER, Max. **A Instituição Estatal Racional e os Modernos Partidos Políticos Parlamentares (Sociologia do Estado)**. In: _____. Economia e Sociedade. Brasília: Editora da UnB, 1999.

WEISS, T. G. ***Governance and Global Governance***. Third World Quarterly, vol.21, n.5, 2000.

WENDT, A. ***Social Theory of International Politics***. Cambridge University Press, 1999.

WIGHT, Martin. **Power Politics**. Leicester: Leicester University Press, 1995.

XAVIER, Melo Elaine. A Unasul e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, Jul-Dez, 2011.

YOUNG, Oran. **A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas**. In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo:

ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 219-262.

_____. **Global Environmental Change and International Governance.** In: Millennium, v. 19, n. 3, p. 337-346, 1990.

_____. **Governance in world affairs**. Ithaca: Cornell University Press, 1999

ZACHER, Mark W.. **Os pilares em ruína do templo de Vestfália: implicações para a governança e a ordem internacional**. In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 83-142.

ZAVALETA, René. **La autodeterminación de las masas**; compilador Luis Tapia. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Clacso, 2009.

Artigos e matérias de jornais e portais de notícias:

AFP. *El gobierno de Bolivia dice que Unasur está sepultando a la OEA*. **ABC Color,** *Asunción*, 04 fev. 2013. Disponível em: http://www.abc.com.py/internacionales/el-gobierno-de-bolivia-dice-que-unasur-esta-sepultando-a-la-oea-563563.html. Acesso em: 05 out. 2016.

AFP. *Mercosur y Unasur pueden ser "más efectivos" que la OEA, dijo Amorim*. **ABC Color**, *Asunción*, 11 set. 2010. Disponível em: http://www.abc.com.py/internacionales/mercosur-y-unasur-pueden-ser-mas-efectivos-que-la-oea-dijo-amorim-158927.html. Acesso em: 06 out. 2016.

AFP. Presidentes sul-americanos exigem desculpas por incidente com Morales. **G1**, São Paulo, 05 jul. 2013. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/presidentes-sul-americanos-exigem-desculpas-por-afronta-a-morales.html. Acesso em: 10 out. 2016.

AYUSO, Silvia. Casa Branca de Donald de Trump elimina o espanhol de seu site. **El País**, São Paulo, 22 jan. 2017. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/22/internacional/1485107756.html. Acesso em: 22 jan. 2017.

BASSETS, Marc. O populista Trump chega à Casa Branca agitando a bandeira do nacionalismo. **El País**, São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2017/01/20/internacional/1484924950.html. Acesso em: 21 jan. 2017.

BBC – Brasil. Como a vitória de Trump pode afetar o Brasil?. **BBC – Brasil**, São Paulo, 10 nov. 2017. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37919102. Acesso em: 23 dez. 2016.

BBC – Brasil. O que pensa Trump: 30 propostas e declarações polêmicas do presidente eleito dos EUA. **BBC – Brasil**, 09 nov. 2016. Editorial. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37921156. Acesso em: 23 dez. 2016.

BBC – Brasil. Oito políticas de Donald Trump que podem mudar os EUA (e o mundo). **BBC – Brasil**, São Paulo, 09 nov. 2016. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/internacional-37920213. Acesso em: 24 dez. 2016.

BBC – News. Venezuela to audit votes without opposition conditions. **BBC – News**, Caracas, 28 abr. 2013. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/news/world-latin-america-22333705. Acesso em: 03 set. 2016.

BBC – VENEZUELA. Venezuela: Nicolas Maduro wins 'narrow' victory. **BBC – Venezuela**, Caracas, 15 abr. 2013. Disponível em: http://www.bbc.com/news/world-latin-america-22149062. Accesso em: 10 nov. 2016.

CHARLEAUX, João Paulo. Saída para crise afasta OEA e fortalece UNASUL. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 11 ago. 2010. Disponível em: http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,saida-para-crise-afasta-oea-e-fortalece-unasul-imp-,593323. Acesso em: 12 out. 2016.

EFE. Após manifestação, oposição da Venezuela promete seguir nas ruas. **G1**, São Paulo, 19 fev. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/apos-manifestacao-oposicao-da-venezuela-promete-seguir-nas-ruas.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

EL MUNDO. Morales denuncia un golpe de estado de gobernadores 'rebeldes'. El Mundo, Santiago do Chile, 15 set. 2008. Disponível em: http://www.elmundo.es/elmundo/2008/09/15/internacional/1221505897.html. Acesso em: 05 abr. 2016.

FOLHAPRESS. Estados Unidos preferem Unasul a OEA para resolver crise na Venezuela. **Valor**, *São Paulo, 29 mai. 2014*. Disponível em: http://www.valor.com.br/internacional/3568150/eua-preferem-unasul-oea-para-resolver-crise-na-venezuela. Acesso em: 05 out. 2016.

GUROVITZ, Helio. O Brasil e o protecionismo de Trump. **G1**, São Paulo, 24 jan. 2017. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/o-brasil-e-o-protecionismo-de-trump.html. Acesso em: 24 jan. 2017.

IG. Líder da oposição Leopoldo López enfrenta acusações na Venezuela. **IG**, 20 fev. 2014. São Paulo, 20Disponível em: http://ultimosegundo.ig.com.br/mundo/2014-02-20/lider-da-oposicao-leopoldo-lopez-enfrenta-acusacoes-na-venezuela.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

LOZANO, Daniel. Leopoldo López llama a la calle y se mide con Henrique Capriles. **El Mundo**, Caracas, 1 fev. 2014. Disponível em: http://www.elmundo.es/internacional/2014/02/01/52ed17d7268e3ece4f8b4576.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

MAROTA, Tatiana. “Retomada do poder pela direita na América Latina não põe fim ao ciclo progressista”. Entrevista. **Brasileiros.** São Paulo, 19 jun. 2016. Disponível em: http://brasileiros.com.br/2016/06/retomada-do-poder-pela-direita-na-america-latina-nao-poe-fim-ao-ciclo-progressista/. Acesso em: 21 dez. 2016.

MELLO, Patrícia Campos; ADGHIRNI, Samy. Com Serra, Itamaraty muda tom e rejeita críticas de bolivarianos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 mai. 2016. Disponível em:

http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/05/1771136-com-serra-itamaraty-muda-tom-e-rejeita-criticas-de-bolivarianos.shtml. Acesso em: 23 dez. 2016.

MEZA. Alfredo. O assassinato da miss acelera o plano de segurança de Maduro. **El País**, Caracas, 9 jan. 2014. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/09/internacional/1389241060_943173.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

MONTES, ROCIO. Governo chileno sofre pesada derrota nas eleições municipais. **El País,** Santiago do Chile, 24 out. 2016. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/24/internacional/1477277021_252068.html. Acessado em: 20 jan. 2017.

PONTES, Gabriel. EUA e mais sete países americanos se manifestam pela legitimidade do governo Temer. **Congresso em Foco**, [S.l.],08 set. 2016. Disponível em: http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/eua-e-mais-sete-paises-americanos-se-manifestam-pela-legitimidade-do-governo-temer/. Acesso em: 23 dez. 2016.

PRIMERA, Maye. *Unasur, la vacuna contra la OEA*. **El País**, Miami, 18 abr. 2013. Disponível em: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/04/19/actualidad/1366337417_842026.html. Acesso em: 05 out. 2016.

REUTERS. Protesto na Venezuela tem ao menos três mortos. **G1**, São Paulo, 12 fev. 2014. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/02/manifestante-e-morto-em-protesto-na-venezuela-dizem-testemunhas.html. Acesso em: 10 nov. 2016.

SALLOWICZ, Mariana. Documento da OEA sobre impeachment é 'besta', diz Serra. O **Estado de S. Paulo**, São Paulo, 23 ago. 2016. Disponível em: http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,documento-da-oea-sobre-impeachment-e-besta-diz-serra,10000071416. Acesso em: 23 dez. 2016.

SMINK, Veronica. ¿Busca la Unasur reemplazar a la OEA?. **BBC Mundo**, [s.l.], 27 ago. 2011. Disponível: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/08/110826_unasur_consejo_electoral_vs.shtml. Acesso em 10 out. 2016.

THE ECONOMIST. Maduro's hollow victory. **The Economist**, Caracas, 14 dez. 2013. Disponível em: http://www.economist.com/news/americas/21591575-new-president-has-strengthened-his-grip-power-undermined-both-democracy-and. Acesso em: 10 nov. 2016.

THE WASHINGTON POST. *Venezuelan president, accused of electoral fraud at home, finds backing abroad*. **The Washington Post**, Washington, 10 mai. 2013 Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/venezuelan-president-accused-of-electoral-fraud-at-home-finds-backing-abroad/2013/05/10/15d607d8-b9a5-11e2-b568-6917f6ac6d9d_story.html?utm_term=.752e10a2fa98. Acesso em: 03 set. 2016.