



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS – CAMPUS V**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**O CASO DA UNASUL EM MEIO À ASCENSÃO DE UM NOVO MODELO DE  
INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANO: UM ESTUDO COM BASE NOS  
CONCEITOS DE JOSEPH NYE E KARL DEUTSCH ACERCA DO QUE  
CONSTITUI UMA INTEGRAÇÃO BEM SUCEDIDA**

**DENYSON WESLEY RUFINO DA SILVA**

**JOÃO PESSOA**

**2013**

**DENYSON WESLEY RUFINO DA SILVA**

**O CASO DA UNASUL EM MEIO À ASCENSÃO DE UM NOVO MODELO DE  
INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANO: UM ESTUDO COM BASE NOS  
CONCEITOS DE JOSEPH NYE E KARL DEUTSCH ACERCA DO QUE  
CONSTITUI UMA INTEGRAÇÃO BEM SUCEDIDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira.

**JOÃO PESSOA**

**2013**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

S586c SILVA, Denyson Wesley Rufino da

O caso da Unasul em meio à ascensão de um novo modelo de integração regional Sul-americano [manuscrito] : um estudo com base nos conceitos de Joseph Nye e Karl Deutsch acerca do que constitui uma integração bem sucedida / Denyson Wesley Rufino Da Silva. - 2013.

105 p.

Digitado.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2013.

"Orientação: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, Departamento de Relações Internacionais".

1. UNASUL. 2. Iniciativa para a Integração da infraestrutura regional Sul-Americana. 3. Conselho de defesa Sul-Americano.

I. Título.

21. ed. CDD 327.8



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA**  
Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas  
Campus V – João Pessoa – PB  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

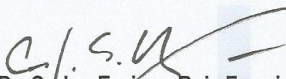
## ATA DA 27ª SESSÃO PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO


Aos onze dias do mês de novembro de dois mil e treze, às dezessete horas e trinta minutos, na sala de aula do Mestrado em Relações Internacionais do Campus V da Universidade Estadual da Paraíba, foi instalada a Banca Examinadora responsável pela avaliação da dissertação de mestrado “O CASO DA UNASUL EM MEIO À ASCENSÃO DE UM NOVO MODELO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANO: Um estudo com base nos conceitos de Joseph Nye e Karl Deutsch acerca do que constitui uma integração bem sucedida”, apresentada pelo(a) mestrando(a) **Denyson Wesley Rufino da Silva** ao Mestrado em Relações Internacionais da UEPB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, Linha de Pesquisa: **Cooperação, Integração e Instituições Internacionais**. A Banca Examinadora foi presidida pelo Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira (Orientador/UEPB), contando com a participação do Prof. Dr. Daniel Afonso da Silva (Examinador Interno/UEPB) e do Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (Examinador Externo/UNB).

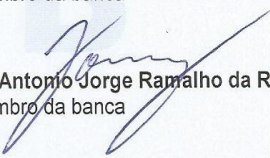
O(A) candidato(a) recebeu o Conceito aprovado.

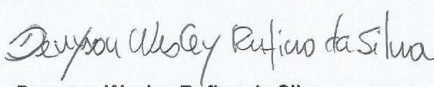
João Pessoa, 11 de novembro de 2013.

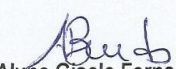
Banca Examinadora:

  
Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira  
Presidente da banca

  
Dr. Daniel Afonso da Silva  
Membro da banca

  
Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha  
Membro da banca

  
Denyson Wesley Rufino da Silva  
Examinado(a)

  
Alyne Gisele Fernandes da S. Benevides  
Secretária

## DEDICATÓRIA

À minha mãe, Darcira Rufino da Silva,  
por toda compreensão, paciência e  
dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me capacitado para cumprir mais uma etapa.

A minha mãe, Darcira Rufino, a meu pai, Wladimy Kleber, aos meus irmãos, Dimitri e Andrei Rufino, a minha avó, Alaíce da Silva, e a todos os demais familiares que estiveram presentes ao longo de mais uma jornada.

Ao prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira, por suas sugestões, discussões, correções que foram de grande importância para a concretização deste trabalho.

Aos meus amigos Isabelle de Mello, Risonaldo Júnior, Kamila Cruz, João Henrique, Mariana Nóbrega e Eth Ludmilla pelo apoio, compreensão, auxílio e também pelas conversas que contribuíram para meu crescimento acadêmico e pessoal.

## RESUMO

Ao longo dos anos a integração na região da América Latina tem atravessado várias mudanças. Marcos como a primeira tentativa de integração, formulada por Simón Bolívar em 1826; o Pacto do ABC de 1915; a Associação Latino-Americana de Livre Comércio de 1960; o Tratado da Bacia do Prata de 1968; o Pacto Andino de 1969; a Associação Latino-Americana de Integração de 1980; e o Mercado Comum do Sul (1991) contribuíram para o desenvolvimento do processo integracionista latino-americano, ocasionando o surgimento de instituições dotadas de um viés diferente do que era possível constatar. Este é o caso da Aliança Bolivariana para a Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (criada em 2004 e incorporado o tratado em 2006), a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (tendo as discussões para sua criação iniciadas em 2010) e a União de Nações Sul-Americanas. Objeto de estudo desta dissertação. A UNASUL foi criada em 2008. Sua criação traz consigo o surgimento de uma nova forma de se realizar integração na América do Sul. Contrariando aquilo que se pode observar de alguns dos esforços integracionistas anteriores, a União de Nações, assim como a Aliança Bolivariana e CELAC, é dotada de um caráter predominantemente político, representando grande significado histórico para o processo de integração sul-americano. Dessa forma, é objetivo deste trabalho estudar a União de Nações e observar alguns dos avanços e desafios a serem enfrentados pela instituição. Para a realização de tal estudo serão introduzidos os conceitos (ou condições) dos teóricos da integração regional Karl Deutsch e Joseph Nye. Acerca do primeiro teórico serão expostas três condições: compatibilidade de valores e expectativas, aumento das capacidades e previsibilidade mútua dos comportamentos das unidades. Com relação ao segundo teórico serão estudados os conceitos da simetria econômica das unidades, do pluralismo e estabilidade interna das unidades. No intuito melhor delimitar a análise foram escolhidas as instituições da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Destarte, o trabalho será dividido em três capítulos (cada qual procurando abarcar objetivos específicos do estudo). O primeiro capítulo concentrar-se-á na apresentação da União de Nações, ou seja, seu processo de construção, suas características gerais (focando nas assimetrias presentes na região) e a estrutura da UNASUL, seus órgãos e modelo de tomada de decisão. O segundo capítulo terá como foco as condições propostas por Karl Deutsch. Em razão de seu caráter macro acerca dos aspectos da integração, as condições de Deutsch serão inseridas no estudo tanto da IIRSA, como do Conselho de Defesa. O terceiro capítulo, por sua vez, trabalhará com as condições de Joseph Nye. No entanto, contrariamente as propostas por Deutsch, os conceitos expostos por Nye abarcam aspectos específicos da integração. De tal forma, seu estudo não será inserido no âmbito da IIRSA e do Conselho de Defesa simultaneamente: a condição da simetria econômica das unidades será apresentada no âmbito da IIRSA; a estabilidade interna no âmbito do Conselho de Defesa; e o pluralismo no escopo da Iniciativa para a Integração.

**Palavras-chave:** UNASUL. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Conselho de Defesa Sul-Americano. Joseph Nye. Karl Deutsch.

## ABSTRACT

Over the years the integration in Latin America has gone through several changes. Milestones such as the first attempt of integration, formulated by Simón Bolívar in 1826, the Pact of ABC 1915, the Latin American Free Trade Association in 1960, the Treaty of the Plata Basin 1968, the Andean Pact in 1969, the Latin American Integration Association in 1980 and the Southern Common Market (1991) contributed to the development of the Latin American integration process leading to the emergence of institutions with a bias different than it was possible to see. This is the case of the Bolivarian Alliance for Our America - Peoples' Trade Treaty (established in 2004 and incorporated into the treaty in 2006), the Community of Latin American and Caribbean (having discussions for its creation that began in 2010) and Union of South American Nations. Object of study of this dissertation UNASUR was created in 2008. Its creation brings the emergence of a new way of performing integration in South America that is contrary to what one can observe in some of the previous integrationist efforts. The Union of Nations, as well as the Bolivarian Alliance and CELAC, is endowed with a character predominantly political, representing great historical significance for the process of South American integration. Thus, the objective of this work is to study the Union of Nations and observe some of the progress and challenges faced by the institution. To carry out such a study the concepts (or conditions) of regional integration theorists Karl Deutsch and Joseph Nye will be introduced. About the first theorist three conditions will be exhibited: compatibility of values and expectations, capacity-building and mutual predictability of behavior of the units. Regarding the second the theoretical concepts of symmetric economic units, pluralism and internal stability of the units will be studied. In order to better define the analysis the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America and the South American Defense Council were chosen. Thus, the work will be divided into three chapters (each looking encompass specific objectives of the study). The first chapter will focus on the presentation of the Union of Nations, i.e, its construction process, its general characteristics (focusing on asymmetries in the region) and the structure of UNASUR, its organs and decision-making model. The second chapter will focus on the conditions proposed by Karl Deutsch. Because of its character on the macro aspects of integration, Deutsch conditions will be included in the study both of IIRSA, as the Council. The third chapter, in turn, will work with the conditions of Joseph Nye. However, contrary to the proposals by Deutsch, the concepts presented by Nye encompass specific aspects of integration. So, his study will not be inserted within the both institutions at the same time: the condition of symmetry economic units will be presented in the context of IIRSA; internal stability within the Council, and pluralism within the scope of the Initiative for Integration.

**Keywords: UNASUR. Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America. South American Defense Council. Joseph Nye. Karl Deutsch.**



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1 – Níveis de Integração Regional em Círculos Concêntricos.....</b>	<b>21</b>
<b>Organograma 1 – Organograma Institucional da União de Nações Sul-Americanas.....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 2 – Evolução do Portfólio de Projetos da IIRSA Por Ano e Eixo de Integração (em bilhões de dólares).....</b>	<b>58</b>
<b>Figura 3 – Número de Projetos da IIRSA.....</b>	<b>64</b>
<b>Figura 4 – Mapa das Taxas de Homicídio por País (em 2010 ou o ano disponível mais recente).....</b>	<b>86</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1 – Estruturas Organizacionais da UNASUL.....</b>	<b>34</b>
<b>Tabela 2 – Crescimento Anual do Produto Interno Bruto (em Porcentagem) nos Estados Membros da UNASUL (2003-2011).....</b>	<b>55</b>
<b>Tabela 3 – Gastos Militares em Porcentagem do Produto Interno Bruto entre os Membros da UNASUL (2003-2011).....</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 4 – Gastos Militares dos Estados Membros da UNASUL (em bilhões de dólares) Entre os Anos de 2003 e 2011.....</b>	<b>60</b>
<b>Tabela 5 – Projetos da Agenda de Projetos Prioritários de Integração Segunda Etapa de Execução e Montante Investido (em milhões de dólares e em porcentagem).....</b>	<b>65</b>
<b>Tabela 6 – Valor das Exportações dos Países da UNASUL em Porcentagem do Produto Interno Bruto (2003-2012).....</b>	<b>76</b>
<b>Tabela 7 – Usuários de Internet (por 100 pessoas).....</b>	<b>83</b>
<b>Tabela 8 – Índice de Estabilidade Política dos Estados da UNASUL, Estados Unidos, Espanha e França (2006-2011).....</b>	<b>84</b>
<b>Tabela 9 – Taxa de Desemprego nos Estados Membros da UNASUL (2003- 2012).....</b>	<b>85</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1 – Porcentagem da População Total dos Países da América do Sul que Vive com Menos de Dois Dólares por Dia Durante o Ano de 2009.....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 2 – Comparação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH – AD) nos Países da América do Sul no Ano de 2011.....</b>	<b>30</b>
<b>Gráfico 3 – Comparação Entre a Energia Produzida (EP) e a Energia Consumida (EC) pelos Países da América do Sul no Ano de 2010 (em Quilo tonelada de Petróleo).....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 4 – Gráfico Comparativo (em Linhas) Entre o Crescimento do Produto Interno Bruto (em Porcentagem) da UNASUL, União Europeia e NAFTA (2003-2011).....</b>	<b>56</b>
<b>Gráfico 5 – Gráfico Comparativo dos Gastos Militares (em bilhões de dólares) Entre América do Norte, América do Sul, Europa e Ásia Entre os Anos de 2003 e 2011.....</b>	<b>61</b>
<b>Gráfico 6 – Comércio Intrarregional dos Países da UNASUL em Porcentagem do Total de Exportações (2010).....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 7 – Produto Interno Bruto per Capita (em US\$) dos Países Membros da UNASUL (2012).....</b>	<b>77</b>
<b>Gráfico 8 – Porcentagem de Homicídios por Armas de Fogo nas Sub-regiões (2010 ou ano mais recente disponível).....</b>	<b>87</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>1 INTERDEPENDÊNCIA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A UNASUL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO</b> .....	14
1.1 Processo de Construção .....	23
1.2 Características Gerais .....	26
1.3 Estrutura e Órgãos .....	32
<b>2 A IIRSA E O CONSELHO DE DEFESA ESTUDADOS A PARTIR DAS CONDIÇÕES PROPOSTAS POR KARL DEUTSCH</b> .....	38
2.1 Karl Deutsch, o Transnacionalismo e as Condições Fundamentais para a Integração Política.....	41
2.1.1 <i>Compatibilidaade de Valores e Expectativas</i> .....	43
2.1.2 <i>Aumento das Capacidades</i> .....	54
2.1.3 <i>Previsibilidade Mútua dos Comportamentos das Unidades</i> .....	62
<b>3 A IIRSA E O CONSELHO DE DEFESA ESTUDADOS A PARTIR DAS CONDIÇÕES PROPOSTAS POR JOSEPH NYE</b> .....	68
3.1 A Integração Econômica e a Simetria Econômica das Unidades .....	73
3.2 A Integração Social, a Integração Política, o Pluralismo e a Estabilidade Interna .....	82
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	92
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	95

## INTRODUÇÃO

O processo de integração regional na América Latina pode ser considerado como um dos mais antigos dentro da história da integração regional. A primeira tentativa de integração de todo esse continente foi idealizada por Simón Bolívar, em 1826, através do Congresso do Panamá e do pan-americanismo. Outras tentativas, essas no início do século XX, também foram realizadas, a exemplo do Pacto ABC (firmado entre Argentina, Brasil e Chile no ano de 1915 e que tinha por objetivo a manutenção da paz na região). Neste contexto Mallmann (2008, p. 131) aponta que “nenhuma iniciativa de cooperação ou integração entre os países latino-americanos tomou forma institucional consistente”.

Alguns dos motivos que podem ser apontados como causa para a ausência de um aparato institucional mais consistente são: descontrole da inflação, alto nível de endividamento externo e a possibilidade de sofrer crises estruturais mediante qualquer alteração sofrida pela economia mundial (ÁLVAREZ & PEYRANI, 2011). No entanto, a consolidação do sistema democrático nos países sul-americanos, o crescimento de suas economias e o combate contra a indigência e a pobreza possibilitaram um ciclo de estabilidade, sendo possível harmonizar visões estratégicas a curto prazo (ÁLVAREZ & PEYRANI, 2011).

Amado Cervo (2008) considera que o desenvolvimento do processo de integração se deu em duas fases: a fase Cepal-ALALC (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Associação Latino Americana de Livre Comércio); e a fase ALADI-MERCOSUL (Associação Latino-Americana de Integração – Mercado Comum do Sul), que representa os principais avanços da integração no Cone Sul.

A primeira fase tem seu início com o afastamento dos interesses estadunidenses da América Latina por ocasião do final da Segunda Guerra Mundial. Cervo explicita que entre os anos de 1930 e 1940 o posicionamento dos Estados Unidos era de “gerenciar a solidariedade continental em favor do bloco das democracias” (CERVO, 2008, p. 159), todavia ao final da Segunda Guerra Mundial os interesses estadunidenses se transformaram e o foco foi retirado da América Latina. Diante disso, os Estados latino-americanos voltaram-se para a região e criaram, no âmbito da ONU, a Comissão Econômica para a América Latina.

A segunda etapa da primeira fase foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Ela foi “um corretivo ao caráter introspectivo do pensamento cepalino, que no fundo considerava a integração regional necessária ao desenvolvimento” (CERVO, 2008,

p. 160). Nesse etapa foram firmados os Acordos de Uruguai, de 1961, que tiveram como objetivos o estabelecimento de uma sistemática de consulta política de alto nível, a coordenação das posições de Argentina e Brasil em foros internacionais e a troca de informações sensíveis aos respectivos projetos nacionais de desenvolvimento (SPEKTOR, 2002). Destaca-se aqui que os Acordos de Uruguai foram os primeiros, na região, a inserir o pensamento de integração mediante a infraestrutura física (CERVO, 2008).

Similarmente, outros marcos desta etapa foram o Tratado da Bacia do Prata, o Tratado de Cooperação Amazônica e a criação da Comunidade Andina, sob o nome de Pacto Andino. O primeiro, de 1968, foi firmado entre Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia e Brasil. Ele “resultou em iniciativas concretas para ampliar os transportes e conectar projetos voltados ao aproveitamento dos rios” (CERVO, 2008, p. 160). O segundo, elaborado dez anos mais tarde, agregou oito países da América do Sul com os mesmos objetivos. E o último foi o primeiro bloco sul-americano criado (em 1969) com o intuito de promover a integração regional (CERVO, 2008).

A segunda fase do processo de integração regional foi marcada pela criação, com base nas relações entre Brasil e Argentina, da Associação Latino-Americana de Integração. Criada em 1980 por meio da assinatura do Tratado de Montevideu, a ALADI foi responsável por substituir à ineficiente ALALC (que deixou de existir). Outros marcos deste período foram: o Acordo Tripartite, de 1979, que findou a rivalidade existente entre Argentina, Brasil e Paraguai sobre o aproveitamento do potencial energético dos rios da Bacia do Prata e que possibilitou o projeto da hidrelétrica de Itaipu; o Acordo de Cooperação Nuclear entre Brasil e Argentina, de 1980, que encerrou a corrida nuclear entre ambos os países; O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, de 1988, firmado entre Argentina e Brasil; e por fim, a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, que criou o MERCOSUL (CERVO, 2008).

Explicitadas algumas das experiências em integração regional ocorridas na América do Sul e América Latina apresenta-se o objeto de estudo deste trabalho: a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Representando uma nova forma de realizar integração regional, juntamente com instituições como a Aliança Bolivariana para a Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos<sup>1</sup> (ALBA-TCP) e a proposta de criação da Comunidade de Estados

---

<sup>1</sup> A ALBA é um projeto de globalização que se intitula como contra-hegemônico. Ela se originou a partir do esforço de resistência à proposta da Área de Livre Comércio das Américas, proposta pelos Estados Unidos. “Como (inicialmente) também a regionalização da Revolução Bolivariana da Venezuela, a ALBA desenvolveu-se a partir do Acordo de Cooperação Integral Cuba-Venezuela e foi formalizada pelo Acordo de Integração ALBA de 2004. Desde então, Bolívia, Nicarágua, República Dominicana, Honduras, Equador e São Vicente e

Latino-Americanos e Caribenhos<sup>2</sup> (CELAC), ela é dotada de um caráter mais político do que econômico, o que a diferencia dos demais processos de integração já implementados na região e lhe oferece um grande significado histórico (SIMÕES, 2008). Assim, ela pode ser definida como um “arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos” (SIMÕES, 2008, p. 263).

Outros aspectos importantes a serem inseridos na lógica do trabalho são as condições (ou conceitos) propostas por Karl Deutsch e Joseph Nye. Ressalta-se que, apesar de seguirem perspectivas teóricas distintas<sup>3</sup> esses teóricos, ao estudarem o processo de integração europeu, elaboraram uma série de condições fundamentais para que um processo de integração regional alcance o sucesso.

As principais condições elaboradas por Karl Deutsch (1990) são: compatibilidade de valores e expectativas, aumento das capacidades e previsibilidade mútua dos comportamentos das unidades. Nye (1968; 2002), por sua vez, trabalha com os conceitos da simetria econômica das unidades, pluralismo e estabilidade interna das unidades. Ao considerar a natureza essencialmente política da UNASUL, este trabalho tem o intuito de aplicar o estudo destas condições à realidade dos Estados da América do Sul, utilizando como exemplo a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Para tanto, o primeiro capítulo do trabalho se concentrará na instituição regional objeto deste estudo. Serão apresentados o processo de construção que levou a sua criação, partindo desde a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana até a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas; as características gerais da instituição, enfatizando as assimetrias presentes na região; e a estrutura da UNASUL, seus órgãos e modelo de tomada de decisão.

O segundo capítulo dedicar-se-á às condições da compatibilidade de valores, aumento das capacidades e previsibilidade econômica propostas por Karl Deutsch. Seu estudo será

---

Granadinas, assim como Antígua e Barbuda acederam ao acordo como membros plenos. Em 2006 foi complementada com a proposta do presidente boliviano Evo Morales para Tratados de Comércio dos Povos (TCPs), os quais são definidos como ‘comércio justo’ alternativo aos Tratados de Livre Comércio (TLCs) promovidos pelos EUA” (MUHR, 2010, p. 613).

<sup>2</sup> “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) representa un esfuerzo de integración política superior en América Latina y el Caribe, que surgió impulsado por el liderazgo de las dos potencias regionales, México y Brasil. Ante las dificultades para articular la diversidad, emerge una voluntad política renovada en torno de la integración y, en especial, de un nuevo regionalismo. Los trabajos que desarrollen Chile durante este año, Cuba en 2013 y Costa Rica en 2014 serán determinantes para el éxito de esta nueva y pujante iniciativa de integración política latinoamericana y caribeña.” (ARAVENA, 2012, p. 16).

<sup>3</sup> Karl Deutsch foi o principal teórico e criador da perspectiva transnacionalista. Robert Nye, juntamente com Robert Keohane, é um dos principais estudiosos da abordagem neoinstitucionalista liberal do neoliberalismo das Relações Internacionais.

realizado a partir de sua inserção na realidade da IIRSA e do Conselho de Defesa. Semelhantemente, o terceiro capítulo deste trabalho aplicará as condições propostas por Joseph Nye (simetria econômica das unidades, pluralismo e estabilidade interna das unidades) à realidade da IIRSA e do Conselho de Defesa Sul-Americano. Neste ponto faz-se a ressalva de que as condições propostas por Nye correspondem à temas específicos do processo integracionista. Desse modo, o estudo da simetria econômica das unidades e do pluralismo se dará apenas no âmbito da IIRSA, ao passo que a estabilidade interna das unidades será inserida no escopo do Conselho de Defesa Sul-Americano.



## 1 INTERDEPENDÊNCIA, INTEGRAÇÃO REGIONAL E A UNASUL: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO

Por se tratar de um fenômeno cada vez mais comum e que ocupa grande espaço na relação entre Estados (SIMMONS & MARTIN, 2001) o estudo de questões condizentes à integração regional e às instituições internacionais demonstra, atualmente, ser de relevância. A partir do fim do período chamado Guerra Fria e o conseqüente fim da ordem bipolar o cenário internacional passou por uma série de mudanças.

Nessa nova ordem tornava-se claro um fato: as relações de interdependência, nas quais as ações de um ator exercem efeitos diretos ou indiretos em outro, teriam grande valor (MARIANO, 1995). Além disso, destaca-se também o fator da crescente importância que o desenvolvimento econômico atinge nos Estados nacionais, fazendo com que esses se lançassem na busca de maiores ganhos.

Nesse sentido observa-se que o número de organizações internacionais existentes e funcionais passou a superar o de Estados soberanos, sem considerar também as sociedades e instituições não-governamentais (SEITENFUS, 2008). Esse fato pode ser explicado quando se avalia que a nova ordem internacional possui uma configuração política e econômica própria, sendo sua expressão máxima a regionalização e a multilateralização dos Estados (HISSA, 2008).

A respeito deste novo contexto internacional, Joseph S. Nye (cofundador da teoria do neoliberalismo das Relações Internacionais juntamente com Robert O. Keohane) destaca um acontecimento interessante: o fortalecimento da interdependência entre os Estados. Tomando como base o Choque do Petróleo de 1973 para explicar tal fenômeno, Nye (2002) questiona porque razão os países ricos optaram por transferir recursos para os países pobres ao invés de utilizar a força, demonstrando, dessa maneira, como a interdependência tornou-se uma ferramenta de poder para os Estados. Assim, o estudioso das Relações Internacionais define interdependência como:

a interdependência refere-se a situações nas quais actores ou acontecimentos em diferentes partes de um sistema se afectam mutuamente. Simplificando, interdependência significa dependência mútua. Tal situação, em si própria, não é boa nem má e pode existir em maior ou menor quantidade (NYE, 2002, p. 225).

Além disso, Nye também defende que quatro aspectos definem as dimensões da interdependência, sendo eles: as suas origens, benefícios, custos relativos e simetria (NYE, 2002). Acerca do primeiro aspecto, Joseph Nye afirma que a interdependência pode ter suas

origens tanto através de fenômenos físicos, como também sociais (ou seja, econômicos, políticos ou perceptivos). Aplicando o pensamento de Nye à realidade sul-americana é interessante notar, conforme será exposto ao longo deste capítulo, como a percepção dos Estados, de uns para os outros, converge na necessidade de criar uma instituição internacional de caráter político tão abrangente como a UNASUL. José Luís Fiori explicita claramente o momento em que a percepção dos Estados sul-americanos começa a sofrer mudanças. Tal autor afirma que “A partir de 2001, sin embargo, la situación política del continente cambió con la victoria, en casi todos los países de América del Sur, de fuerzas políticas nacionalistas, desarrollistas y socialistas” (FIORI, 2009, p. 38). Nesse contexto o autor ainda acrescenta que foi “Con la gran novedad que esta inflexión hacia la izquierda ocurre conjuntamente a un nuevo ciclo de crecimiento de la economía mundial” (FIORI, 2009, p. 38 e 39).

A segunda dimensão da interdependência apresentada por Joseph Nye são os benefícios que essa acarreta. Para ele, os benefícios gerados pela interdependência podem ser tanto de soma zero como de soma não nula<sup>4</sup>. Dessa forma, o autor entende que:

Alguns analistas acreditam que a política mundial tradicional foi sempre de soma zero. Mas isso é enganador em relação ao passado. A política internacional tradicional podia ser de soma positiva, dependendo das intenções dos actores. [...] Mas se todas as partes desejassem estabilidade, poderiam existir ganhos conjuntos no equilíbrio de poder. [...] Na política de interdependência a distinção entre o que é nacional e o que é estrangeiro torna-se esbatida (NYE, 2002, p. 228).

Pode-se relacionar tal aspecto diretamente com o que está presente no Preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a) quando afirma que os Estados entendem que sua integração e união são necessárias para solucionar problemas que afligem toda a região (como pobreza, exclusão e desigualdade social). Sendo assim, a integração é aqui entendida como uma forma para fazer com que os Estados obtenham ganhos positivos (soma positiva). Contudo, conforme Nye (2002) aponta, mesmo os ganhos positivos apresentam desigualdades, ou seja, há assimetria na distribuição dos ganhos entre as partes.

O terceiro ponto relativo à interdependência são seus custos, sendo esses relacionados com a sensibilidade dos Estados aos efeitos de curto prazo ou a sua vulnerabilidade ao longo prazo. Acerca deles Nye afirma que:

---

<sup>4</sup> Neste ponto Nye explica que uma situação de soma zero é aquela na qual a perda de uma parte representa o ganho de outra. Já a soma não nula pode ser tanto de caráter positiva como negativa. Em uma soma positiva ambas as partes ganham; já em uma soma negativa ambas as partes perdem (NYE, 2002).

A sensibilidade está relacionada com a importância e a rapidez dos efeitos da dependência; isto é, a rapidez com que a mudança numa parte do sistema conduz a mudanças noutra parte. A vulnerabilidade está relacionada com os custos relativos de alterar a estrutura de um sistema de interdependência. São os custos de saída do sistema ou da alteração das regras do jogo. O mais vulnerável de dois países não é necessariamente o menos sensível, mas o que incorreria em custos menos elevados ao alterar a situação (NYE, 2002, p. 229).

Por fim, a última dimensão da interdependência é sua simetria. Acerca dela Joseph Nye afirma que “A simetria está relacionada com situações de dependência relativamente equilibrada *versus* situações desequilibradas. Ser menos dependente pode constituir uma fonte de poder” (NYE, 2002, p. 231). No intuito de explicar melhor tal afirmação Nye coloca que “Se duas partes são interdependentes, mas uma é menos dependente do que a outra, a parte menos dependente detém uma fonte de poder enquanto ambas valorizarem o relacionamento de interdependência” (NYE, 2002, p. 231). Desta forma, ele conclui que “A manipulação das assimetrias da interdependência pode constituir uma fonte de poder na política internacional” (NYE, 2002, p. 231).

Conforme será exposto mais adiante, as assimetrias existentes entre os Estados membros da União de Nações são profundas tendo, por um lado, países líderes na região como Argentina, Brasil e Venezuela e, por outro, países como Guiana, Suriname e Paraguai. Seguindo a lógica apresentada por Nye pode-se compreender que as partes menos dependentes, como é o caso brasileiro, são dotadas de mais poder no âmbito da interdependência proporcionado pela UNASUL. Acerca desta posição brasileira é interessante destacar que Guzmán (2009) considera que o Brasil, até então, encontrava-se em um ponto no qual sua decisão de exercer papel de liderança sofreria mais influência de aspectos internos do que do âmbito regional ou internacional.

Considerando o que foi exposto acerca da interdependência, e antes dar prosseguimento ao estudo proposto, faz-se necessário explicitar o que compele os Estados a optar pela integração com outros Estados. Dessa forma, neste capítulo, também serão levantados o conceito de instituições internacionais, de integração regional, como também os níveis que tal integração pode almejar, além da delegação de poder dos Estados para as instituições.

Destarte, entende-se que, para que possa existir integração entre os Estados é preciso haver em primeiro lugar, a cooperação entre eles. Ao abordar este ponto, Keohane distingue cooperação dos termos harmonia e discórdia. Segundo o autor:

When harmony prevails, actors' policies *automatically* facilitate the attainment of others' goals. When there is discord, actors' policies hinder the realization of others' goals, and are not adjusted to make them more compatible. In both harmony and discord, neither actor has an incentive to change his or her behavior (KEOHANE, 1988, p. 380).

Desse modo, Robert O. Keohane (1988), afirma que para ocorrer cooperação faz-se necessário que as ações individuais, sejam de uma organização ou de um indivíduo, entrem em consonância via um processo de coordenação política. Keohane ainda explicita que, havendo a cooperação, ocorrem também mudanças de comportamento ou de posicionamento das partes envolvidas, sendo tais mudanças promovidas de acordo com o que cada parte realiza.

A fim de abranger as complexidades impostas pelo próprio sistema internacional no qual estão inseridos, os Estados optaram pela criação de instituições que fossem capazes tanto de manter, como de estreitar os seus relacionamentos. Acerca disto, Hissa (2008, p. 1) considera que “a integração regional é uma alternativa viável para superar obstáculos e fragilidades dos Estados ocasionados pela globalização”. Ainda dentro desta perspectiva da relação entre globalização e integração tem-se que:

A globalização é um fenômeno que acentua a exclusão tanto entre os países, como no plano interno de cada um deles. Se supusermos que a integração regional é uma forma de o Estado responder aos desafios apresentados por um mundo globalizado, então a integração teria que promover a igualdade como forma de minimizar seus efeitos negativos. Ou seja, o avanço do processo seria capaz de gerar políticas que permitissem a uma parcela cada vez mais ampla da população se beneficiar, aumentando assim a confiabilidade dos atores em torno do projeto (MARIANO, 2007, p. 143 e 144).

Assim, os processos integracionistas teriam o papel de fortalecer os Estados em meio ao um sistema internacional cada vez mais globalizado. Portanto, caberia às instituições internacionais garantir aos Estados cenários diferenciados para negociação, cenários esses que não seriam possíveis caso optassem por conservar o relacionamento única e exclusivamente pela via bilateral. Dessa maneira, entende-se que as instituições internacionais são elementos exógenos aos Estados, mas ao mesmo tempo, foram geradas dentro desses (SEITENFUS, 2008).

Outro autor que concorda com o fato da integração não ser nem exógena nem endógena aos Estados é Zamora quando define o que é integração regional. Para este autor, integração regional é o resultado da construção de uma identidade superior aos Estados. Sendo assim, afirma que:

La integración regional (i.r.) no es sólo resultado de una decisión de agentes colectivos – estados– para coordinar ciertas acciones, en una región, sino que es el producto de la construcción de una identidad supraestatal. Por lo tanto, puede llegar a constituirse en un agente con identidad e intereses propios [...]. No se trata ni de procesos exógenos a los estados e impuestos desde los ámbitos internacional y global; ni estrictamente de procesos endógenos de los estados; sino una construcción producto de la interacción entre agentes y entre éstos y la estructura regional, internacional y global (ZAMORA, 2004, p. 1 e 2).

Tal definição de integração regional é particularmente interessante para este trabalho, pois a criação de uma identidade sul-americana é precisamente um dos interesses da União de Nações. Alguns fatores que facilitam o processo são: a geografia regional, as semelhanças culturais, a relativa homogeneidade de idiomas, a baixa rivalidade entre os Estados e o potencial energético (HERTZ *apud* VIOLA & LEIS, 2007). Tal afirmação pode ser confirmada através do trecho destacado a seguir do Preâmbulo do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas:

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngües e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum; [...] AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 1 e 2).

Além da definição apresentada anteriormente, é possível encontrar outra definição de integração regional que concorde com a primeira. Segundo ela, a integração regional é um processo que tem o intuito de alcançar “um sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes que garantam, por um longo período de tempo, expectativas fiáveis de uma mudança pacífica no seio da sua população” (DEUTSCH *apud* DOUGHERT & PFALTZGRAFF, 2003, p. 648).

Outra definição para integração regional, essa defendida por Haas, afirma que integração regional compreende um procedimento no qual os atores políticos estatais “são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm, ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados” (HAAS *apud* DOUGHERT & PFALTZGRAFF, 2003, p. 648). Essa definição traz consigo algo fundamental para o funcionamento de qualquer organização internacional: a transferência de competências, ou delegação de poder. Contudo, antes de abordar este tema faz-se necessário definir o que se entende por instituições internacionais.

Seguindo uma abordagem oriunda do institucionalismo liberal das Relações Internacionais, uma instituição internacional pode ser entendida como um padrão ou categorização geral de atividade ou ainda um arranjo particular organizado de maneira formal ou informal construído por indivíduos (KEOHANE, 1988). O mesmo autor ainda estabelece a divisão das instituições como sendo um padrão geral ou como instituições específicas. O primeiro é representado através de arranjos como casamento, religião, soberania estatal e diplomacia. Já as últimas se definem segundo suas regras, podendo essas ser duráveis, prescrevendo cargos comportamentais aos atores, constringendo as atividades e moldando as expectativas de seus membros.

Destarte, padrões gerais e instituições específicas compartilham aquilo que seria uma definição abrangente de instituições, ou seja, um conjunto persistente e conectado de regras, tanto formais quanto informais, que prescrevem papéis comportamentais, constringem a atividade e moldam expectativas (KEOHANE, 1988). Tratando de instituições internacionais, e considerando o histórico integracionista da América Latina, a teoria de integração regional considera que há várias formas de se entender o significado de “integração”.

Partindo do exemplo do conceito de integração econômica trazido por Menezes e Penna Filho (2006) entende-se que uma integração econômica é alcançada a partir do momento em que os preços de produtos iguais, dentro de uma região, são equiparados. Além disso, outras três formas de entender que uma integração econômica foi obtida podem ser a eliminação de barreiras econômicas entre duas ou mais economias; a eliminação total de todos os entraves que impedem a realização do comércio entre países, havendo ainda formas para coordenar a relação entre as economias; ou ainda há quem argumente que a integração regional consiste na divisão do trabalho em uma região.

Ainda acerca deste tema, os mesmo autores (MENEZES & PENNA FILHO, 2006) especificam a divisão estabelecida entre os níveis de integração regional (ver figura 1). São eles: Acordos Preferenciais, Área (ou Zona) de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e União Econômica ou Monetária, ainda havendo a classificação da União Política, considerada por alguns autores.

Os Acordos Preferenciais são acordos isolados entre os países membros para cooperação em um fim específico e também podem ser considerados como um pré-estado de integração. Neste ponto, os acordos firmados entre Brasil e Argentina em um período anterior ao da criação do MERCOSUL podem ser destacados. Senhoras (2009) explicita que o processo de formação de tais acordos teve início a partir do ano de 1985, em virtude da posse de José Sarney e do reestabelecimento da democracia na Argentina. Assim, “Os acordos entre

Argentina e Brasil criaram um precedente positivo para a região, que logo fora capitalizada com a inclusão do Uruguai e do Paraguai na conformação de um projeto de integração mais ambicioso em 1991, o Mercosul” (SENHORAS, 2009, p. 46).

A Área de Livre Comércio, por sua vez, é uma área na qual não existem barreiras comerciais, tendo como exemplo o *North American Free Trade Agreement*<sup>5</sup> (NAFTA). Já a União Aduaneira consiste no aprofundamento do que foi proposto pela Área de Livre Comércio, ou seja, além da eliminação das barreiras alfandegárias há a proposta do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), significando o estabelecimento de uma política tarifária comum em relação a países não membros, como exemplo pode-se apontar o Mercado Comum do Sul, considerado por alguns como uma união aduaneira imperfeita (COSTA VAZ, 2001). No entanto, esse, criado com a meta de estabelecer um Mercado Comum, ainda não atingiu seu objetivo principal em virtude de impasses<sup>6</sup> entre os Estados Partes<sup>7</sup>.

O Mercado Comum compreende a eliminação das barreiras alfandegárias, a TEC e ainda a livre circulação de mão de obra, serviços e capital, tendo como principal exemplo a União Europeia. A União Econômica ou Monetária, por sua vez abrange todos os requisitos apresentados anteriormente acrescentando-se ainda a harmonização de políticas fiscais e a criação de uma moeda comum, sendo novamente, o exemplo a ser citado a União Europeia. Há ainda estudiosos que acrescentem um nível a mais na classificação dos níveis de integração, sendo esse o da União Política. Compreendendo todos os demais aspectos

---

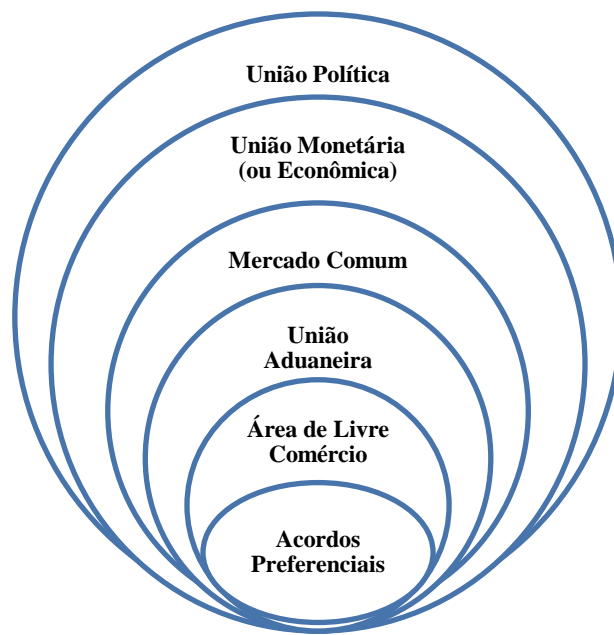
<sup>5</sup> O Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, estabelecido em 1992 e tendo o Acordo de Liberalização Econômica de 1988 como seu antecessor, abrange Canadá, México, Estados Unidos e o Chile como membro associado. O NAFTA propõem, essencialmente, a eliminação das barreiras alfandegárias e facilitar o intercâmbio de produtos e serviços entre seus membros.

<sup>6</sup> Acerca do MERCOSUL é interessante observar que durante o início do século XXI o bloco regional foi debatido extensamente no meio acadêmico em virtude dos vários problemas enfrentados por seus membros tanto dentro do bloco, como fora dele. Acerca deste período Seitenfus (2005, p. 79) afirma que: “Tornou-se lugar comum associar o processo de construção do Mercado Comum do Sul (Mercosul) à palavra crise: crise em razão da incipiência das trocas comerciais, quando as economias dos Estados-membros atravessam turbulências; crise proveniente do desequilíbrio dessas trocas, fazendo com que os Estados adotem medidas unilaterais para remediá-las; crise de confiança entre os sócios, que não conseguem estabelecer estratégias comuns frente a terceiros Estados, e junto aos organismos internacionais; crise institucional do bloco, na medida em que o aparato organizacional permanece impregnado pelo voluntarismo político e pela incapacidade crônica de gerar produtos tangíveis; crise, enfim, pelo recorrente divórcio entre as sociedades dos Estados que compõem o Mercosul e o caráter essencialmente mercantilista do processo, que tende a afastá-las de seu horizonte de interesse”. Apesar desse cenário, a partir do ano de 2006 os Estados Partes, atentando à necessidade de uma reforma institucional, aprofundaram as discussões acerca dos aspectos político e institucional da organização, sendo um dos frutos desse episódio o Parlamento do Mercosul, representando avanço significativo para o bloco, conforme destaca Ribeiro e Reis (2007, p. 152) quando afirmam que: “o Parlamento do Mercosul assumiu o papel de “pilar de sustentação” contribuinte para o fortalecimento da democracia no Bloco, o qual gerará uma dimensão política ao Bloco, proporcionando uma consciência regional nos cidadãos”.

<sup>7</sup> O Tratado de Assunção, de 1991, estabelece em seu preâmbulo que os Estados signatários do MERCOSUL deverão ser chamados de Estados Partes (MERCADO COMUM DO SUL, 1991).

anteriores (eliminação das barreiras alfandegárias; tarifa externa comum; livre circulação de mão de obra, serviços e capital; harmonização de políticas fiscais; e moeda comum) a União Política acrescenta o estabelecimento de um governo central, como foi o caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.

**Figura 1 – Níveis de Integração Regional em Círculos Concêntricos**



**Fonte:** Elaboração própria com base em Menezes e Penna Filho (2006).

Considerando-se tal classificação destaca-se aqui a União de Nações Sul-Americanas, pois, apesar de ser uma instituição internacional com um escopo regional, ela não se enquadra dentro da categorização apresentada anteriormente em virtude de não ter um governo central, para que uma União Política seja estabelecida, e também de não ter em sua essência motivações preponderantemente econômicas. Além disso, a União de Nações não estabelece qual dos níveis de integração ela pretende almejar, afirmando em seu Tratado Constitutivo a busca pela convergência com os demais processos integracionistas da região (MERCOSUL e CAN) (CIMADAMORE & RODRÍGUEZ, 2008).

Retomando a discussão anterior acerca do fato das instituições internacionais serem consideradas como um conjunto de normas capazes de prescrever comportamentos e de moldar as expectativas dos Estados, tem-se que a elas é atribuído o papel de reduzir o grau incerteza que compõe o âmbito do sistema internacional, sendo esse considerado como anárquico e tendo como seus principais atores os Estados. Para que tal papel possa ser



atribuído às instituições é necessário que os Estados estejam dispostos delegar poder às instituições, ou seja, transferir competências.

Para Campos (2009, p. 88) a delegação de poder ocorre quando “[...] um ator detentor de poderes transfere competências a outro ator, seja órgão ou entidade, para que este exerça certas funções determinadas pelo primeiro”. Campos ainda continua: “Dessa forma, temos o principal, aquele que delega funções e poderes, e o agente, aquele que os exerce” (CAMPOS, 2009, 88 e 89). Destarte, a autora conclui que “Em suma, a redução dos custos na tomada de decisão e na execução de tarefas permite ao principal gerir melhor outras de suas competências, que, na ausência de um agente, seriam inviáveis” (CAMPOS, 2009, p. 89).

Em tal caso, um ou mais Estados delegam poder para uma instituição com o intuito de fazer com que essa trabalhe para defender os interesses dos Estados. No entanto, para que isso ocorra é preciso que:

o principal [o Estado] e o agente [a instituição] devem ter os mesmos interesses, ou o principal deve ter amplo conhecimento sobre as ações do agente a ponto de perceber se determinada ação executada é ou não do seu interesse. Em ambos os casos, são notórios a alta incerteza sobre as preferências de cada um, principal-agente, e até que ponto o primeiro tem acesso suficiente às informações sobre o desempenho de seu agente. [...] O que parece ser consenso para que a delegação não falhe ou piore o *status quo* do principal é a necessidade deste em monitorar e implementar mecanismos de cumprimento das tarefas por ele delegadas (LAKE, 2006) (CAMPOS, 2009, p. 89, 90 e 92).

Destarte, é através da transferência de competências (ou delegação) que as instituições internacionais exercem seu principal papel definido por Keohane, ou seja, prescrever papéis, constranger atividades e moldar as expectativas dos Estados, minimizando assim, a insegurança apresentada pelo anárquico sistema internacional.

Assim, tomando como base o que foi exposto anteriormente, o presente capítulo tem o intuito de se concentrar nos aspectos gerais da União de Nações Sul-Americanas, sendo eles: 1) seu processo de construção, observando seus antecedentes; 2) suas características, buscando destacar as assimetrias existentes entre seus Estados Membros; 3) e, por fim, estudar seus órgãos, estrutura de funcionamento e modelo decisório. Logo, com o interesse de dar continuidade ao estudo, faz-se necessário o aprofundamento no histórico da organização, e também como sua construção foi realizada.

### *1.1 Processo de Construção*

O processo de construção da União de Nações Sul-Americanas data do ano de 2000 através do aprofundamento das discussões acerca da regionalização na região conforme é exposto por Vigevani e Cepaluni (2007, p. 310, 311):

No final da administração FHC, anunciou-se a assinatura de um Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina das Nações (CAN), porém não foi realizada em seu mandato. Lula da Silva deu continuidade às negociações e o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina (Colômbia, Equador e Venezuela) foi firmado em dezembro de 2003, incorporando-se ao ordenamento jurídico brasileiro em janeiro de 2005. Importante, inclusive pelo antecedente que constituiu para a política do governo Lula da Silva, foi a reunião de chefes de Estados da América do Sul realizada em agosto/setembro de 2000, em Brasília, da qual resultaria a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A partir dessa reunião, e de um segundo encontro realizado ainda no governo FHC, em 2002, surgiu a estratégia política, que tomou corpo no governo Lula da Silva, para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa).

Como destacado na passagem acima, naquele ano (2000) foi realizada a I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos. Nela, os líderes aprovaram a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), declararam a América do Sul como uma zona de paz e reatualizaram a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA<sup>8</sup>) de 1993. Já a II Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, realizada em 2002, resultou no Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, aumentando os compromissos firmados com a IIRSA. Durante a II Cúpula também foi reafirmado que a América do Sul seria uma Zona de Paz e Cooperação Sul-Americana, sendo tomadas medidas específicas para a proteção da paz e da segurança, a exemplo do consenso acerca da não fabricação de armamentos de destruição em massa.

Um ponto interessante a ser observado é a diferença entre as lideranças que participaram da I e da II Cúpula de Presidentes Sul-Americanos. Durante a primeira reunião é claro o tom político neoliberal das propostas apresentadas, como por exemplo, a reatualização da Área de Livre Comércio Sul-Americana. Entretanto, na segunda reunião os resultados apesar de modestos, transparecem as mudanças das lideranças em vários Estados da região, das negociações regionais para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas

---

<sup>8</sup> A ALCSA consiste em uma iniciativa brasileira para os demais países da América do Sul sendo de cunho estritamente econômico. O acordo defendia a eliminação automática, linear e progressiva das tarifas e incluía uma lista de exceções para produtos sensíveis, estando esses resguardados pelo Acordo de Geral de Tarifas e Comércio (CHALOULT, 1994).

(ALCA<sup>9</sup>) e das negociações multilaterais da Rodada Doha na Organização Mundial do Comércio (OMC) (SENHORAS, 2010).

Já na III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, realizada no Peru, em 2004, foi assinada a Declaração de Cuzco, dando início a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Esse novo organismo tinha o objetivo de contribuir para a formação de um espaço sul-americano integrado nos âmbitos político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura. Ferreira (2010) aponta que a Declaração de Cuzco é dotada de um elemento diferenciador quando comparada com suas antecessoras: a Declaração traz consigo a noção de que o termo “comunidade” vai além da ideia de um espaço integrado, pressupondo identidade e valores comuns. Ainda segundo o mesmo autor, a Declaração demonstra o interesse de estabelecer uma relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

Nesse sentido é de interesse destacar o pensamento de Celso Amorim acerca da CASA:

A reunião de Presidentes da América do Sul, em Cusco, que deu origem à Comunidade Sul-Americana de Nações, representa um avanço concreto e não apenas simbólico (embora o simbólico também faça parte da política). Não ignoramos, mas tampouco superestimamos, as dificuldades para que os países da região se organizem em uma verdadeira comunidade de nações. Afinal, trata-se de um processo complexo, envolvendo doze países com diferentes níveis de desenvolvimento. Basta lembrar que a Europa levou cinquenta anos para concretizar uma união (AMORIM, 2011, p. 273, 274).

Além disso, partindo de uma perspectiva geopolítica e estratégia a CASA também pode ser entendida como um processo de integração idealizado pelos Estados periféricos ou semiperiféricos com o intuito de fazer frente à imagem dos Estados Unidos como ator hegemônico responsável pelos grandes processos integracionistas da região, como o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA). Sendo assim, viu-se na CASA a oportunidade de realizar a integração estritamente entre os países do Sul e por isso, ela procurou agir além do âmbito econômico almejando a integração sul-americana de forma efetiva, abrangendo tanto o âmbito econômico como também os sociais e políticos (SENHORAS, 2010).

No âmbito da Comunidade de Nações é possível apontar os anos de 2005 e de 2006 como de grande importância. Isso porque foi no ano de 2005 que ocorreu a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações. Realizada em Brasília, a Reunião teve como sua principal contribuição a elaboração da Declaração Presidencial e

---

<sup>9</sup> Proposta pelos Estados Unidos em 1994 e atualmente estagnada, a ALCA teria o intuito de eliminar as barreiras alfandegárias entre todos os Estados das Américas, a exceção de Cuba, constituindo, dessa forma, uma área de livre comércio.

Agenda Prioritária e do Programa de Ação. Esses dois documentos foram responsáveis pela criação da estrutura organizacional da CASA, a definição de suas principais áreas de atuação<sup>10</sup>, como também a forma como o processo integracionista deve avançar<sup>11</sup>.

Já em 2006, durante a II Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, em meio a um contexto de afastamento da proposta da ALCA e da influência dos Estados Unidos (FERREIRA, 2010), foram assinadas a Declaração de Cochabamba e o Documento final da Comissão Estratégica de Reflexão. Acerca destes, é interessante destacar o que a Declaração afirma em seu primeiro ponto quando trata de um novo modelo de integração:

Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil. Se trata de una integración innovadora que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos. El objetivo último de este proceso de integración es y será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006, p. 1 e 2).

A Declaração de Cochabamba (COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006) ainda expressa, em seu segundo ponto, seis princípios direcionadores deste novo modelo de integração, sendo eles: I. Solidariedade e cooperação em busca de uma maior igualdade, redução da pobreza, das assimetrias e fortalecimento do multilateralismo; II. Soberania, respeito à integridade territorial e autodeterminação dos povos; III. Solução pacífica de controvérsias, a fim de que a América do Sul permaneça como uma Zona de Paz; IV. Democracia e pluralismo, reconhecendo o direito dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil de participar democraticamente em cada um dos Estados membros como também dentro do processo integracionista; V. Direitos Humanos na qualidade de universais, interdependentes e indivisíveis; VI. Harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável.

Dessa forma, as bases da União de Nações Sul-Americanas foram lançadas, sendo a sua institucionalização efetivada em 2008, durante a Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília em 23 de maio. A UNASUL traduz-se como

---

<sup>10</sup> A Declaração Presidencial e Agenda Prioritária entende que as principais áreas de atuação da Comunidade Sul-Americana de Nações são: o diálogo político; a integração física; o meio ambiente; a integração energética; os mecanismos financeiros sul-americanos; as assimetrias; a promoção da inclusão, coesão e justiça social; e as telecomunicações.

<sup>11</sup> Mais informações consultar o Programa de Ação. Disponível em: <<http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBrasilia2005.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

sendo a instituição internacional de cunho regional mais recente na história da América do Sul. Além do mais, ao abranger os doze países sul-americanos, ela é também o organismo regional de caráter predominantemente político mais amplo do continente sul-americano.

Uma vez exposto os aspectos históricos da organização prossegue-se para as características que essa apresenta (Estados membros, dimensão territorial abrangida, Produto Interno Bruto, objetivos, assimetrias), sendo abordadas no subtópico seguinte.

## 1.2 Características Gerais

Composta originalmente por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai<sup>12</sup>, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, a União de Nações Sul-Americanas configura-se como sendo uma organização que, conforme o Preâmbulo de seu Tratado Constitutivo (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008), está determinada a construir uma identidade e uma cidadania sul-americana, desenvolvendo um espaço regional integrado. Para tanto, o Preâmbulo do mesmo tratado afirma que as partes:

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes; [...] ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos; CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 2 e 3).

Assim, é possível observar no texto do Preâmbulo os avanços que os Estados Partes querem implementar através da União de Nações, considerando metas ambiciosas (a construção de uma identidade e cidadania sul-americana) utilizando um mecanismo “inovador” de integração para almejá-las. Além do mais, a incorporação das experiências

---

<sup>12</sup> O Paraguai foi suspenso das atividades da UNASUL (e do MERCOSUL) até a realização de novas eleições no ano de 2013 em virtude do *impeachment* sofrido pelo ex-presidente Fernando Lugo. A União de Nações considerou a deposição do presidente paraguaio, segundo a Decisão N° 26/2012 (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2012), como sendo uma ruptura do processo democrático, executado por meio de um processo sumário que evidenciou uma clara violação dos direitos referentes à deposição do presidente, tendo em vista as limitadas condições oferecidas para a realização de uma defesa apropriada. Após as eleições paraguaias a UNASUL reconheceu e elogiou o processo eleitoral em seu pronunciamento após concluídas as eleições, colocando o Paraguai em avaliação e processo de reintegração.

adquiridas por outras instituições regionais, ao invés de relegá-las e criar novas instituições, conforme foi possível observar, também reflete algo novo para a América do Sul. A esse respeito é de interesse destacar o exposto por Moniz Bandeira (2008, p. 19):

Tornava-se necessário, portanto, criar um quadro institucional, um organismo mais amplo, para abarcar e agregar todas as nações da América do Sul que não participam plenamente del Mercosul, com o objetivo de promover a realização de vários projetos de integração, não só econômica e comercial, mas também de comunicação, infra-estrutura, transporte, energética, educacional, cultural, científica e tecnológica. A celebração do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) foi um fato de grande significação histórica.

Por seu turno, o ex-presidente Hugo Chávez, por ocasião da assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, declarou que: “Estamos hablando de unión, no de integración; [...] América del Sur anida hoy un proyecto nuevo, de cambio, que es una dinámica impresionante que se ha desatado en los últimos tiempos, que bien pudiera ser el motor fundacional de los cambios en el mundo” (EL CIUDADANO, 2008, s/p). Também no ano de 2008, por ocasião de uma crise política interna na Bolívia, solucionada com o apoio da União de Nações<sup>13</sup>, e de problemas diplomáticos com os Estados Unidos, o Presidente Evo Morales declarou que: “Unasur (Unión de las Naciones Suramericanas) tuvo un rol muy importante en la defensa del sistema democrático. [...] Unasur es una reserva material y moral en el continente. Queremos negociar en bloque con la comunidad europea y tenemos muchos otros proyectos” (DERF, 2008, s/p).

Logo, por não se restringir às esferas comercial e econômica, mas abrangendo também outros aspectos, a UNASUL pode ser considerada como um diferencial entre os demais processos integracionistas da região. Assim, os artigos 2º e 3º explicitam quais ao os objetivos desta organização. O artigo 2º afirma que:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 4).

---

<sup>13</sup> Conflitos internos na Bolívia, ocasionados pela tentativa de um golpe de Estado contra o Presidente Evo Morales, geraram violência e crise dentro do país. Em meio a isso os Estados da União de Nações Sul-Americanas demonstraram, através da Declaração de la Moneda, seu apoio irrestrito ao Presidente, como também criaram uma Comissão de Apoio Assistencial para o Governo Boliviano (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008b).

De caráter muito amplo, a UNASUL mostra pretensões de integrar e impulsionar internacionalmente a região sul-americana. Logo, destacam-se alguns de seus objetivos específicos expressos no artigo 3º (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a): I. Fortalecer o diálogo político entre os membros, garantindo um espaço para conciliação e reforçando a integração e participação sul-americana no cenário internacional; II. Desenvolver o aspecto social e humano com equidade e inclusão a fim de superar as desigualdades na região; III. Desenvolver mecanismos concretos e efetivos para superar as assimetrias; IV. Consolidar uma identidade sul-americana, oferecendo reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residente em qualquer outro Estado; V. Cooperar no quesito de migração. VI. Cooperar nos âmbitos econômico e comercial de modo inovador, equitativo, transparente, dinâmico e equilibrado; VII. Integrar no âmbito energético; VIII. Desenvolver uma infraestrutura que conecte a região de acordo com critério de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; IX. Integração financeira; X. Integração industrial e produtiva; XI. A participação cidadã através de canais de interação e diálogo entre a UNASUL e os atores da sociedade.

Ainda acerca dos objetivos específicos da organização é interessante apresentar um olhar crítico, pois no texto do Tratado não há o estabelecimento de prioridades, mecanismos e cronogramas (CIMADAMORE & RODRÍGUEZ, 2008). Uma segunda crítica também pode ser feita, pois “No se preve como objetivo específico la convergencia del Mercosur y la CAN ni el modelo o nível de profundidade de integración económica hacia el que tiene el proceso” (CIMADAMORE & RODRÍGUEZ, 2008, p. 9). Dessa forma, questiona-se “¿Cómo se va a lograr objetivos tan variados e imprecisos? ¿Quiénes serán los agentes de la integración sudamericana?” (CIMADAMORE & RODRÍGUEZ, 2008, p. 9).

Notando os problemas levantados acerca dos objetivos específicos cumpre destacar também alguns desafios que a União de Nações Sul-Americanas tem a enfrentar. Dentre esses, as assimetrias entre os Estados Membros configuram-se como sendo um importante aspecto a ser levado em consideração. Assim, é interesse deste trabalho apresentar algumas dessas assimetrias.

Em termos quantitativos a UNASUL abrange uma dimensão territorial de 17.800.000 km<sup>2</sup>, abarcando uma população de aproximadamente 397.095.000 de habitantes<sup>14</sup> e

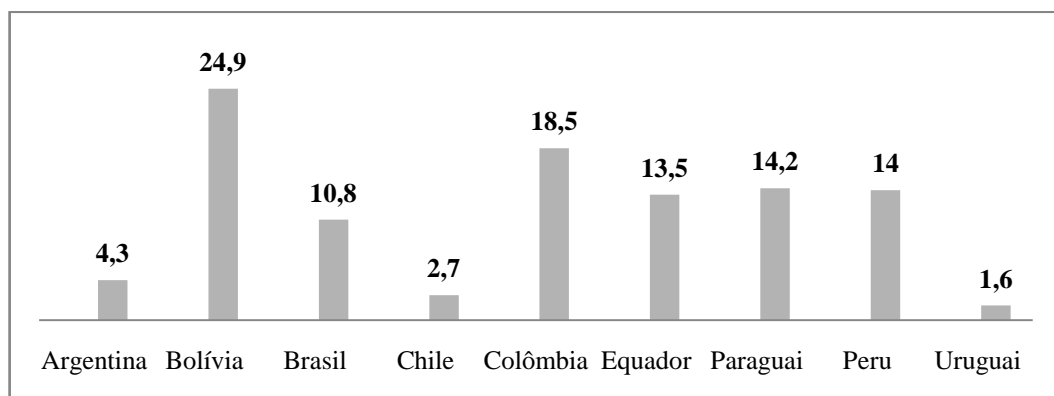
---

<sup>14</sup> Dados referentes ao ano de 2011, compreendendo o Paraguai, obtidos através da Base de Dados e Publicações Estatísticas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Disponível em: <<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>. Acesso em: 21 set. 2012.

totalizando um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente, 4,165 trilhões de dólares<sup>15</sup>. Ao observar tais números constata-se que o Brasil por exemplo, ocupa pouco mais 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, compreendendo assim quase que metade de todo o território sul-americano, acrescentando-se ainda uma população de 196.812.000 de habitantes e um PIB de 2,476 trilhões de dólares. Nesse sentido, Esparza (2008) afirma que no ano de 2007 (ano anterior a constituição da UNASUL) Bolívia, Guiana, Paraguai, Suriname e Uruguai representavam apenas 2% de todo o PIB da região.

Com o intuito de exemplificar as assimetrias existentes entre os Estados Membros destacam-se alguns outros dados (o prosseguimento desta análise dar-se-á ao longo dos capítulos seguintes). Um deles é a porcentagem de pessoas que subsistem com menos de dois dólares ao dia, conforme o gráfico seguinte:

**Gráfico 1 – Porcentagem da População Total dos Países da América do Sul que Vive com Menos de Dois Dólares por Dia Durante o Ano de 2009\***



\* Os dados apresentados sobre a Bolívia referem-se ao ano de 2008.

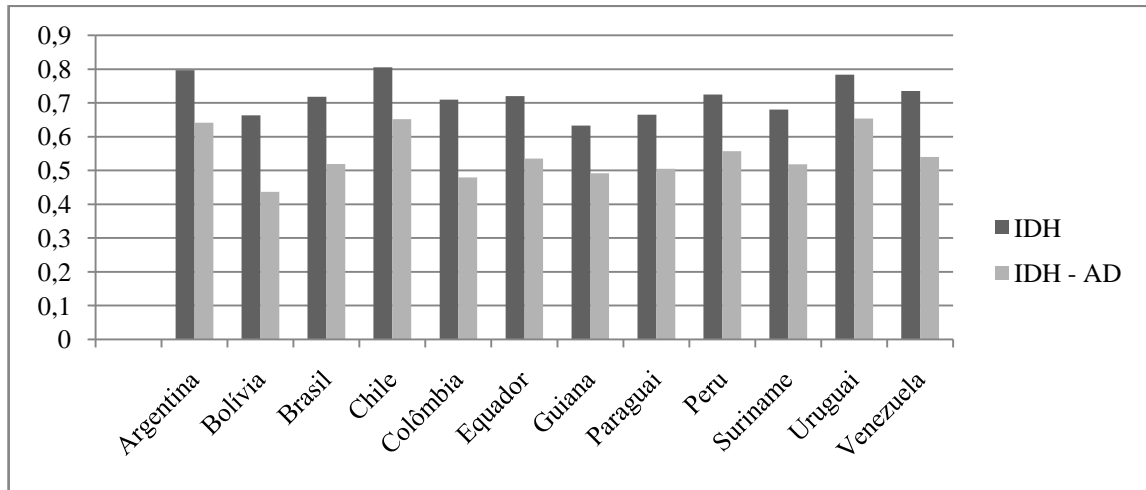
**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012a).

Partindo da observação deste gráfico compreende-se um pouco a respeito dos grandes desafios presentes na região, pois apenas três países (Argentina, Chile e Uruguai) entre todos os demais apresentados apresentam, segundo o parâmetro posto, percentagens relativamente baixas. Outro dado é a comparação presente no gráfico da página seguinte entre Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH – AH):

<sup>15</sup> Dados referentes ao ano de 2011, compreendendo o Paraguai, através da base de dados do The World Bank. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 15 nov 2012.



**Gráfico 2 – Comparação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade (IDH – AD) nos Países da América do Sul no Ano de 2011**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011).

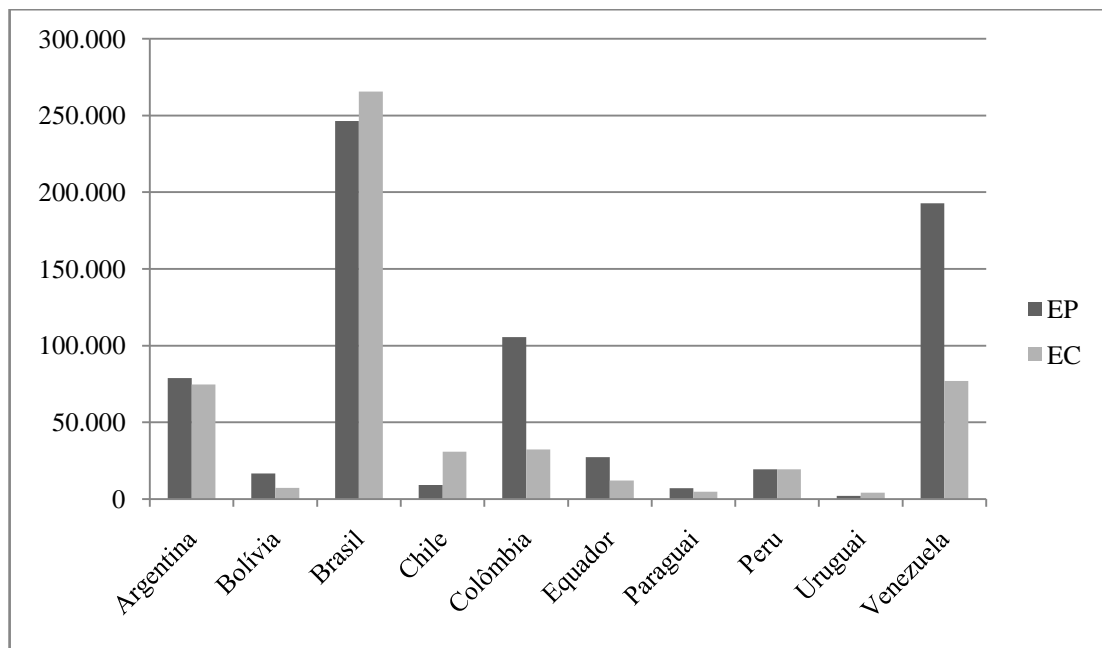
A análise do gráfico permite constatar que todos os países da América do Sul sofrem queda considerável em seu IDH quando a desigualdade é levada em consideração. De acordo com dados levantados pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011), dentre os Estados apresentados Bolívia, Colômbia e Venezuela apresentam a maior perda global (medida em percentagem) em seu IDH quando considerada a desigualdade dos Estados (34,1%, 32,5% e 26,6%, respectivamente). De forma semelhante é interessante destacar que Estados como Chile e Argentina, que possuem os maiores índices da região, apresentam uma perda global de 19% e 19,5%, respectivamente. O Uruguai, por sua vez, ostenta a menor perda global da região (16,4%) e com isso, também possui um IDH – AD superior ao de Chile e Argentina<sup>16</sup>.

Com o intuito de também ilustrar as assimetrias dos Estados sul-americanos pelo âmbito da infraestrutura e uma vez que a integração no âmbito da energia ser um dos objetivos específicos do Tratado Constitutivo da UNASUL, alguns dados relevantes ao tema serão introduzidos a seguir. O gráfico na página seguinte explicitará (comparativamente) a

<sup>16</sup> Quando levado em conta apenas o IDH o Uruguai coloca-se em terceiro lugar na região, apresentando um índice de 0,783 e atrás apenas de Chile e Argentina (0,805 e 0,797, respectivamente). Contudo, ao considerar o IDH – AD o Uruguai assume o primeiro lugar na região com um índice de 0,654, sendo seguido por Chile (0,652) e Argentina (0,641). Dados obtidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011).

quantidade de energia produzida<sup>17</sup> (EP) pelos países da América do Sul e a energia consumida<sup>18</sup> (EC) pelos mesmos.

**Gráfico 3 – Comparação Entre a Energia Produzida (EP) e a Energia Consumida (EC) pelos Países da América do Sul no Ano de 2010 (em Quilo tonelada de Petróleo)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012).

A observação do gráfico leva a entender que a grande disparidade que existe entre Brasil e Venezuela quando comparados com os demais Estados da região. Com base nos dados levantados, apenas esses dois países produzem aproximadamente 62,25% de toda a energia da região. Além disso, apenas o Brasil é responsável por aproximadamente, 50,29% do total de consumo de combustível da região.

Uma vez expostas algumas das assimetrias entre os Estados Membros, ressalta-se o posicionamento brasileiro. De tal forma, nota-se que:

<sup>17</sup> Entende-se aqui por quantidade de energia produzida, segundo critério estabelecido pelo The World Bank, as formas primárias de energia – petróleo (petróleo bruto, líquidos do gás natural e petróleo obtido de fontes não convencionais), gás natural, combustíveis sólidos (como carvão, lignite e outros combustíveis derivados), combustíveis renováveis e detritos (lixo) – e a eletricidade primária, todos convertidos em equivalentes de petróleo.

<sup>18</sup> A energia consumida refere-se, de acordo com o critério também estabelecido pelo The World Bank, a energia primária antes de sua transformação para combustível que venha a ser utilizado para outras finalidades. A energia consumida equivale à produção doméstica, mais importações e mudanças de mercado, menos exportações e combustíveis fornecidos para embarcações e aeronaves de transporte internacional.

O Brasil [...] teve um objetivo estratégico, visando a tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica, como também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil não abdicara do projeto de tornar-se potência mundial, porém, compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul. A união da Argentina e do Brasil não significava uma soma de dois países, mas uma multiplicação de fatores [...]. E a união dos demais países da América do Sul com o Brasil e a Argentina, em uma comunidade econômica e política, conformaria uma grande potência, como enorme peso no cenário mundial (MONIZ BANDEIRA, 2008, p. 19).

Desse modo, é possível compreender a União de Nações como uma iniciativa de fortalecimento e inserção, não somente brasileira, mas da América do Sul, frente ao cenário internacional. Nesse sentido é também objetivo do trabalho compreender a estrutura dessa organização, seus órgãos, hierarquias e modelo decisório.

### 1.3 Estrutura e Órgãos

O artigo 4º do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas explicita quais são os órgãos da UNASUL. Assim são eles: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; e a Secretaria Geral. Dentre esses, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o principal órgão da UNASUL. Suas atribuições, expressas no artigo 6º, incluem:

- 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 (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANA, 2008a, p. 10 e 11).

Ainda acerca desse órgão destaca-se a *Presidência Pro Tempore*. Com suas atribuições expressas no artigo 7º do Tratado, a Presidência é exercida por cada um dos membros (seguindo ordem alfabética) durante o período de um ano. É função da Presidência preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL; apresentar o Programa anual de atividades para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e o Conselho de Delegadas e Delegados; representar a UNASUL em eventos internacionais; e assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, tendo o

consentimento dos órgãos da UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a).

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, expresso no artigo 8º, tem um vasto leque de atribuições, algumas delas são: adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado; propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes; coordenar posicionamentos; desenvolver e promover o diálogo político e a conciliação acerca de temas de regionais e internacional; aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL; e implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a).

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por um representante acreditado por cada Estado Membro. Suas principais atribuições são: implementar as Decisões e Resoluções dos Conselhos de Chefas e Chefes e de Ministros e Ministras; preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros da Relações Exteriores; compatibilizar e coordenar as iniciativas da União de Nações com outros processos integracionistas, promovendo a complementaridade de esforços; promover espaços de diálogo para a participação cidadã no processo de integração; e propor um projeto de orçamento ordinário anual para o Conselho de Ministras e Ministros (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a). Dentre as atribuições do Conselho de Delegadas e Delegados destacam-se duas que apontam para um diferencial entre os demais processos integracionistas já institucionalizados na região, são elas a de compatibilizar e coordenar esforços com os demais esforços regionais de integração e a promoção de espaço exclusivo para participação da sociedade.

“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” (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 16). O Secretário Geral é escolhido pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo através de proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, tendo um mandato de dois anos, renovável apenas uma vez, e não podendo ser sucedido por uma pessoa de mesma nacionalidade.

Sediada em Quito, Equador, a Secretaria tem como principais atribuições auxiliar todos os Conselhos e a Presidência *Pro Tempore* em suas funções; propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL; participar com direito de voz e exercer funções de secretaria nas reuniões da UNASUL; servir como depositário dos acordos no âmbito da União de Nações e disponibilizar sua publicação; coordenar-se com outros processos de integração e cooperação latino-americanos e caribenhos para desenvolver as

atividades que lhe requisitem os órgãos da UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a). O organograma da página seguinte ilustra a relação existente entre os órgãos da União de Nações.

**Tabela 1 – Estruturas Organizacionais da UNASUL**

	<b>Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo</b>	<b>Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores</b>	<b>Conselho de Delegadas e Delegados</b>
<b>Característica</b>	Principal órgão decisório.	Submisso às decisões do Conselho de Chefas e Chefes.	Submisso ao Conselho de Ministras e Ministros.
<b>Funções</b>	Estabelecer as diretrizes políticas; Criar Conselhos.	Implementar as decisões do Conselho; Propor projetos; Aprovar orçamentos.	Propor orçamento; Promover espaços de diálogo para participação cidadã.
<b>Composição</b>	Chefas e Chefes de Estado e de Governo.	Ministras e Ministros das Relações Exteriores.	Um representante acreditado de cada Estado Membro.

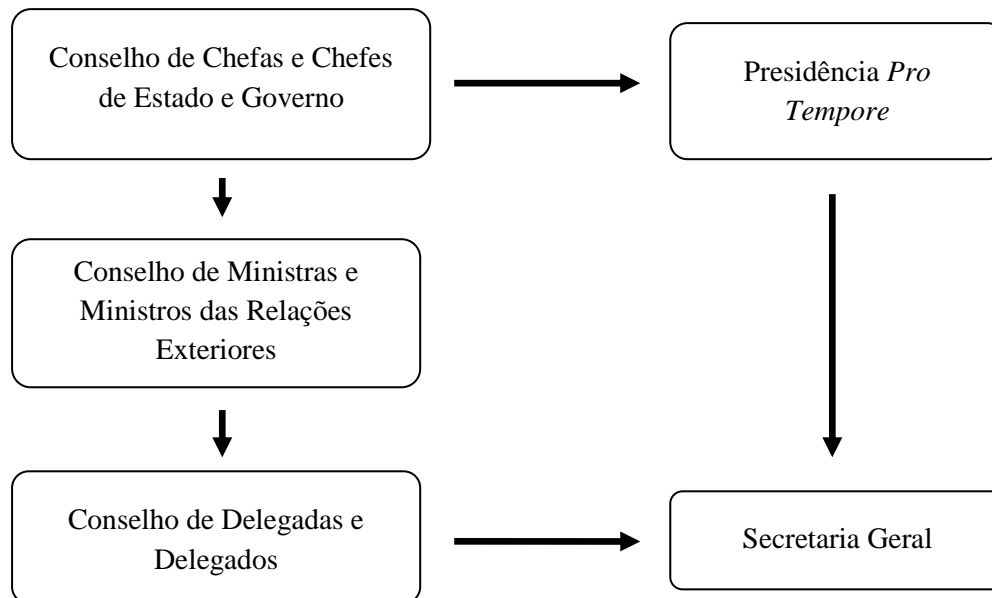
**Fonte:** Elaboração própria com base no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (2008a).

Além dos órgãos da União de Nações, é preciso ressaltar a presença dos Conselhos de nível Ministerial. Criados com o intuito de abordar temas específicos da integração regional, considera-se que os Conselhos, criados mediante a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo, também podem representar o caráter diferenciado da União de Nações. Acerca dos Conselhos, Ferreira (2010, p. 53) afirma que:

La UNASUR se propone como una alternativa de desarrollo para nuestros países que tiene la pretensión de disminuir injusticias y desigualdades. La creación de los Consejos sectoriales es una demostración de la vitalidad del proceso y significa que los Estados Miembros entienden el espacio de integración como un mecanismo para superar los problemas comunes.

Desta forma, são eles: 1) Conselho Sul-Americano de Saúde; 2) Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; 3) Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; 4) Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; 5) Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; 6) Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); 7) Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; 8) Conselho Energético Sul-Americano; 9) Conselho Eleitoral da UNASUL.

### Organograma 1 – Organograma Institucional da União de Nações Sul-Americanas



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em ROSALES, 2008, *apud* FERREIRA, 2010.

Dentre estes, é preponderante destacar o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho Eleitoral da UNASUL. O primeiro criado em 16 de dezembro de 2008 por meio de decisão do Conselho de Chefas e Chefes, tem o intuito de ser uma instância de cooperação, consulta e coordenação em temas de Defesa. Acerca dele a Presidente Cristina Kirchner afirma: “preservar la unidad de la UNASUR es, precisamente, tener una relación de fuerzas más equilibrada porque lo peor que nos podría pasar para acentuar el desequilibrio de fuerzas, sería que precisamente un instrumento como la UNASUR se rompiera” (CASA ROSADA, 2009, s/p).

Sobre a criação do Conselho de Defesa, o ex-Ministro de Defesa do Brasil declarou que:

Para el Ministro Nelson Jobim, el Consejo contribuiría a la creación de una identidad de defensa suramericana basada en el respecto a la soberanía, a la auto-determinación, a la integralidad territorial y a la no intervención en asuntos internos (posición ratificada en el Estatuto del Consejo). La defensa del territorio y de los recursos naturales es el objetivo principal para el Consejo teniendo en cuenta en el territorio sus tres principales áreas: la amazónica, la andina y la rioplatense. El mismo ministro resalta que el CDS no es una alianza militar clásica y niega las tentativas de comparaciones y similitudes con la OTAN, agregando que los conflictos convencionales están superados y lo que es necesario es protegerse de las amenazas no convencionales (FERREIRA, 2010, p. 56).

Já o Conselho Eleitoral da UNASUL foi criado em 26 de agosto de 2011 e tem como seu objetivo enviar missões de observação eleitoral para os Estados Membros. A primeira atuação do Conselho Eleitoral foi em outubro de 2012 nas eleições presidenciais na Venezuela. Acerca disto, Carlos Álvarez, Chefe da Missão de Acompanhamento Eleitoral da União de Nações Sul-Americanas afirmou que: “Venezuela há hecho una demostración ejemplar y há dado una lección al mundo..., había sectores importantes de la comunidad internacional que ponía en duda y en cuestionamiento el funcionamiento de la democracia electoral venezolana” (PRENSA UNASUR, 2012, s/p).

Acerca do modelo decisório utilizado pela organização o artigo 12 do Tratado Constitutivo afirma que todas as decisões normativas da UNASUL serão adotadas com base em consenso. Além disso,

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros. [...] 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 (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 19 e 20).

Assim, um modelo decisório baseado no consenso é uma forma de oferecer a todos os Estados peso igual no momento das decisões, sejam essas tomadas no âmbito do Conselho de Ministras e Ministros ou no do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e Governo. Tratando-se da tomada de decisão baseada em consenso é de interesse destacar o que pode ser considerado como um processo deliberativo em seu ideal:

un procedimiento deliberativo ideal es una situación en que: 1) los participantes son libres de cualquier coerción externa y obligados a acatar los resultados de la deliberación; 2) el diálogo se basa en las razones y está abierto a futura revisión; 3) los participantes son formal y sustantivamente iguales y, por lo tanto, son libres de la coerción interna; y 4) la deliberación busca llegar a un consenso racionalmente motivado (COHEN *apud* TICKNER, 1997, p. 5).

Um modelo decisório baseado no consenso caracteriza um modelo institucional de cunho intergovernamental. No entanto, conforme será detalhado no próximo capítulo, o modelo intergovernamental é dotado de alguns problemas, sendo um deles o baixo grau de autonomia, ou de delegação de poder, concedido à organização internacional. Ao fazer isso, as decisões tornam-se centralizadas na figura dos Estados aumentando a margem de manobra durante as negociações.

Foi de interesse deste capítulo oferecer um panorama da União de Nações Sul-Americanas. Dotado de um caráter mais político, foi observado que o novo organismo regional sul-americano possui um aspecto diferenciador, quando comparado com os demais esforços integracionistas da região, presente em todo seu processo de construção. Contudo, a UNASUL também é dotada de uma série de desafios a exemplo das assimetrias existentes entre os seus Estados Membros, principalmente dos diferenciais existentes entre o Brasil e o restante da região.

Com o intuito de aprofundar o estudo da instituição serão trabalhadas as condições defendidas por Karl Deutsch e Joseph Nye, condições essas tidas como fundamentais para a existência de um processo integracionista bem sucedido. São elas: compatibilidade de valores, previsibilidade mútua dos comportamentos das unidades e aumento das capacidades; igualdade econômica das unidades, pluralismo e estabilidade interna dos Estados.

O capítulo seguinte buscará compreender as condições propostas por Karl Deutsch. Conforme destacado, serão estudadas a compatibilidade de valores, o aumento das capacidades e a previsibilidade mútua dos comportamentos, respectivamente. De tal forma, e tendo em vista o aspecto macro dos conceitos estabelecidos por Deutsch (MALLMANN, 2010), todas as condições serão inseridas no escopo da Iniciativa para a Integração e do Conselho de Defesa.



## 2 A IIRSA E O CONSELHO DE DEFESA ESTUDADOS A PARTIR DAS CONDIÇÕES PROPOSTAS POR KARL DEUTSCH

Conforme foi possível notar, a União de Nações Sul-Americanas constitui-se no mais recente organismo regional da América do Sul. A começar por seus objetivos, sendo alguns deles relativamente ambiciosos e amplos, a UNASUL tem diante de si uma série de desafios a serem enfrentados. Acrescente-se a isso o fato de o organismo regional ser constituído pelos doze Estados do continente sul-americano, possuindo grandes assimetrias entre eles.

Tais assimetrias tornam-se ainda mais contundentes quando se compara o Brasil com os demais Estados da região. Contudo, essas diferenças não devem o colocar em posição superior aos demais países, pelo contrário entende-se que a UNASUL representa um somatório de forças com o intuito de transformar toda a região em uma potência tanto no aspecto político quanto no econômico (MONIZ BANDEIRA, 2008). Um acontecimento que demonstra a intensificação dos aspectos políticos na região foi a suspensão do Paraguai não somente da União de Nações, mas também dos demais mecanismos de integração regional como é o caso do MERCOSUL<sup>19</sup>.

Considerado um golpe de Estado por muitos dos Estados sul-americanos, o Presidente Fernando Lugo sofreu, em 22 de junho de 2012, o processo de *impeachment*. A respeito deste processo o ex-presidente paraguaio declarou que “Hoy no es Fernando Lugo es que recibe un golpe. [...] Es la historia paraguaya y su democracia las que han sido heridas profundamente, en la que fueron transgredidos todos los principios de la defensa, de manera cobarde, grave y alevosa” (CLARÍN, 2012, s/p).

A resposta dos Estados Membros da UNASUL veio através da Decisão nº 26/2012. Nela, os Estados declaram que:

---

<sup>19</sup> Considerada por muitos Estados sul-americanos como inconstitucional, a deposição do então Presidente Fernando Lugo ocasionou diversas críticas, como também gerou a suspensão do Paraguai do Mercado Comum do Sul, possibilitando a entrada da Venezuela como membro pleno do Mercado Comum do Sul, uma vez que o Paraguai era o último membro que ainda estava em processo de ratificar a entrada venezuelana. Acerca da suspensão do Paraguai e a entrada venezuelana no MERCOSUL é interessante destacar o pensamento de Paulo Visentini: “O ingresso da Venezuela no Mercosul, cujo mecanismo decisório se baseia no consenso, foi aprovado por todos, menos pelo Senado do Paraguai, o único país da região que mantém relações diplomáticas com Taiwan. Assim, um grupo de ultra-conservadores, cuja base de apoio engloba grupos envolvidos em atividades obscuras, impediu que o gigante petrolífero, potência energética, que necessita de infra-estrutura, serviços e alimentos, além de bens de consumo, pudesse ingressar no bloco. [...] o Paraguai foi suspenso do Mercosul por violar as instituições democráticas e, afastado o empecilho, a Venezuela pode completar seu ingresso pleno no Mercosul” (VISENTINI, 2012, s/p).

Tomando en cuenta que el Tratado Constitutivo de UNASUR establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto a los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad, económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros. [...] Recordando el papel crucial de UNASUR para contrarrestar los intentos contra la democracia; así como para promover la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional y la paz social de nuestros pueblos. [...] Promover la suspensión de la República del Paraguay en los foros y mecanismos de diálogo y concertación política e integración de la región, de acuerdo a sus propios estatutos y reglamentos (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2012, p. 1 e 2).

Outro exemplo que evidencia o avanço dos aspectos políticos na região é a atuação da UNASUL no Haiti após o desastre causado pelo terremoto. Sua atuação deu-se através da Secretaria Técnica UNASUL-Haiti, tendo como alguns de seus objetivos desenvolver programas de saúde coletiva e combater a epidemia da cólera, além de manter programas como o Pro-Huerta-Haití, “Un techo para mi país” e o programa nacional de assistência legal.

Mais uma atuação da UNASUL no âmbito internacional que pode ser destacada é a Declaração de Guayaquil. O episódio que resultou em tal Declaração consiste no pedido de asilo político à Embaixada do Equador, no Reino Unido, de Julián Assange. Aceitando o pedido o Equador concedeu a Assange permanecer em sua embaixada, no entanto o Reino Unido exigiu que Assange fosse entregue às autoridades para ser extraditado para a Suécia. Diante do risco de ter sua embaixada invadida, os Estados Membros da UNASUL apoiaram o Equador através da Declaração de Guayaquil<sup>20</sup>, resultando em um impasse.

Considerando os exemplos de atuação da UNASUL no cenário internacional é de interesse dar prosseguimento ao estudo pensando no que faz uma instituição ser eficiente. Nesse sentido, Oran Young (2000, p. 221) faz o seguinte questionamento: “De que modo podemos avaliar a importância das instituições como variáveis independentes ou intervenientes com respeito à conduta individual ou coletiva em nível internacional e ao fazê-lo resolver o conflito entre esses pontos de vista divergentes?”.

Assim, o mesmo autor vai definir a efetividade institucional da seguinte maneira:

<sup>20</sup> Alguns dos pontos trazidos pela Declaração de Guayaquil são: “1 – Manifiestar su solidaridad y respaldar al Gobierno de la República del Ecuador ante la amenaza de violación del local de su misión diplomática. [...] Condenar enérgicamente la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados así como reiterar la plena vigencia de los principios consagrados en el Derecho Internacional, el respeto a la Soberanía y el fiel cumplimiento de los Tratados Internacionales. [...] Exhortar a las Partes a continuar el diálogo y la negociación directa en procura de una solución mutuamente aceptable con arreglo al Derecho Internacional” (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2012, p.2).

[...] efetividade é uma medida do papel das instituições sociais na modelagem da conduta na sociedade internacional. No que respeita ao comportamento dos atores individuais, não pode haver muita dúvida: uma instituição é efetiva na medida em que seu funcionamento obriga os atores a se conduzirem de modo diferente daquele como se comportariam caso a instituição não existisse, ou em seu lugar existisse um diferente arranjo institucional. A única complicação significativa, no que concerne ao comportamento individual, decorre do fato de que os Estados, os principais membros da sociedade internacional, são entidades coletivas. Portanto, ao avaliar a efetividade das instituições internacionais, precisamos atentar para a conduta dos Estados não só reagindo às decisões tomadas em seu nome pelas instituições internacionais como na implementação de regimes, de modo a assegurar que os que se encontram sob sua jurisdição (por exemplo, as empresas, as organizações não-governamentais e até mesmo os indivíduos) respeitem igualmente as exigências institucionais (YOUNG, 2000, p. 221).

Deste modo, observa-se que a definição de efetividade apresentada por Young relaciona-se intrinsecamente com a definição de instituições internacionais apresentada anteriormente por Keohane (1988) na qual defende que as instituições internacionais devem prescrever papéis comportamentais, constranger a atividade e moldar as expectativas dos Estados.

Ainda a respeito da eficácia institucional, Young considera que:

Na sociedade internacional, mais ainda do que na nacional, não se pode esperar uma implementação confiável e a perfeição no respeito às regras. [...] Vista desse modo, a efetividade é uma questão de grau. As instituições são efetivas na medida em que seu funcionamento explica a variação da conduta individual e coletiva observável por meio dos contextos espaciais ou temporais. Mas outros fatores, como a distribuição de poder entre os membros da sociedade internacional, os sistemas de idéias prevalecentes e os interesses dos partidos individuais, também influenciam normalmente a conduta internacional (YOUNG, 2000, p. 222 e 223).

Sendo assim, as instituições internacionais são apenas um dos fatores que podem influenciar as ações dos Estados em meio ao sistema internacional. Tendo considerado alguns aspectos introdutórios a respeito do que torna uma instituição internacional eficaz, no item posterior buscar-se-á avançar para aspectos mais específicos. Destarte, serão estudadas as condições da compatibilidade de valores, previsibilidade mútua do comportamento das unidades e aumento das capacidades, propostas por Deutsch tendo como foco de análise a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

No entanto, antes de dar continuidade e apresentar as condições é mister destacar o que Karl Deutsch considera acerca destas: “Naturalmente, nenhuma destas condições parece ser, por si só, suficiente para o êxito; e todas estas condições, em conjunto, podem também ser suficientes, porque é possível que tenhamos negligenciado certas condições suplementares que podem, igualmente, ser essenciais” (DEUTSCH et al, 1990, p. 363). Assim, ele conclui

que “Parece-nos, todavia, verossímil que qualquer grupo de Estados ou de territórios que preenham todas as condições essenciais susceptíveis de identificação deverá estar bem adiantado na via de uma unificação bem sucedida” (DEUTSCH et al, 1990, p. 363).

### *2.1 Karl Deutsch, o Transnacionalismo e as Condições Fundamentais para a Integração Política*

Karl Deutsch, juntamente com Ernst Haas, foi um dos fundadores da teoria de integração (RISSE, 2005) e tornou-se referência da perspectiva transnacionalista no que concerne integração (ZANK, 2009). Risse destaca que Deutsch trabalha com o pensamento de um senso de comunidade quando trata de integração, sendo portanto, a identificação com instituições que vão além do Estado a principal ferramenta para mensurar a integração (RISSE, 2005).

O transnacionalismo foi uma das abordagens que marcou o processo de construção da União Europeia. Karl Deutsch introduz a ideia do transnacionalismo em sua obra *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Sight of Historical Experience*, escrita em 1957. A obra utiliza-se de uma análise baseada em comparações históricas para demonstrar a integração política como um mecanismo capaz de estabilizar os Estados e evitar o conflito sendo para isso, criadas as comunidades de segurança.

Como uma abordagem teórica o transnacionalismo tem como principal escopo buscar as condições necessárias para que a integração política possa ocorrer sendo a comunicação e as transações mútuas seus principais fundamentos. Para Karl Deutsch, no entanto, apenas esses fatores não seriam suficientes. Cram (2001) entende que na perspectiva de Deutsch, transações comerciais e telecomunicações podem acarretar relevância mútua, mas não significa que as ações de um Estado terão influência direta sobre outro. Não havendo tal influência entre os Estados não é possível gerar um senso de comunidade. Ressalte-se também que segundo Deutsch, não se faz necessária a criação de uma estrutura institucional para que a integração política ocorra. Sua criação seria consequência de processo de aprendizado histórico, no qual os indivíduos, ao longo das gerações aprenderiam a ser uma comunidade (CRAM, 2001).

Algumas das críticas colocadas a respeito da abordagem transnacionalista questionam se um aumento no fluxo de comunicação pode realmente ser utilizado como ferramenta para medir o grau de interação entre os indivíduos ao ponto de gerar identificação e confiança entre

eles (CAPORASO, 1971). Complementarmente, a abordagem transnacionalista utilizou-se metodologicamente dos índices dos fluxos de transações (sejam eles de cunho comercial ou de comunicação), os quais não são capazes de prover um panorama adequado das várias facetas do processo de integração (CRAM, 2001).

Outra crítica é o fato de que o transnacionalismo demonstrou dificuldades para identificar o processo que acarretaria na integração formal entre Estados (ROSAMOND, 2000). Contudo, apesar de tais críticas o pensamento proposto por Karl Deutsch contribuiu para a formulação de outras teorias. Cram (2001) afirma que Deutsch destacou a importância dos aspectos sociais e psicológicos da formação de uma comunidade, exercendo influência em estudos posteriores acerca da integração europeia, particularmente no neofuncionalismo proposto por Ernst Haas.

Ademais, um dos efeitos produzidos por relações transnacionais é o aumento da sensibilidade entre as sociedades domésticas, alterando também o relacionamento entre Estados (grupos domésticos que têm seu comportamento alterado, ao entrar em contato mais constante com outras sociedades, podem passar a questionar pressupostos que antes eram tidos como válidos). Um segundo ponto acerca das relações transnacionais é que:

Não considerar os efeitos das relações transnacionais sobre o sistema internacional e sobre os Estados nacionais limita a compreensão deste cenário porque são ignorados atores relevantes, embora não-governamentais, que também utilizam meios similares aos usados pelos governos para atingirem seus fins. No atual contexto mundial, muitas empresas transnacionais lidam com capitais ou recursos superiores aos de muitos países cujo desenvolvimento econômico ainda é limitado. Por conseguinte, o seu poder político de pressão e manipulação dentro do âmbito externo não é desprezível, muito pelo contrário (MARIANO, 1995, p. 20).

Esclarece-se aqui que a utilização das condições propostas por Deutsch tem o intuito de sistematizar o estudo do processo integração regional pelo viés político. Trata-se de um modo de analisar o grau de integração a que os Estados Membros da União de Nações se propõem a alcançar. Tomando como base o texto do Preâmbulo do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (2008a), quando afirma que os Estados estão determinados a construir uma identidade e cidadania sul-americanas é possível utilizar as condições propostas, uma vez que essas tratam do estabelecimento de uma comunidade entre os Estados.

Destarte, serão expostas algumas das condições fundamentais, propostas por Deutsch, para a integração política, sendo elas: compatibilidade de valores, aumento das capacidades e previsibilidade mútua dos comportamentos das unidades. Deutsch ainda afirma que as condições propostas não surgem de uma única vez. Elas também não possuem uma sequência específica e também não aumentam em conjunto como seria em um organismo vivo: “As

condições de base essenciais não surgem todas de uma só vez; (...) não aumentam também todas em conjunto, como um único organismo a partir de um germe” (DEUTSCH et al, 1990, p. 383). Pelo contrário, o autor afirma que as condições podem ser reunidas a partir de qualquer sequência, contanto que desempenhem seu papel. Desse modo ele explana que “À medida que as condições são preenchidas juntam-se, uma a uma, ou algumas em simultâneo, do mesmo modo que os fios se juntam num tecido, ou as peças são reunidas numa cadeia de montagem” (DEUTSCH et al, 1990, p. 383).

### *2.1.1 Compatibilidade de Valores e Expectativas*

Os valores e as expectativas que os Estados compartilham é uma das primeiras condições essenciais para o estabelecimento e o êxito de uma integração política que Karl Deutsch aponta. Nesta primeira condição Deutsch destina sua atenção para as motivações do comportamento político. Para tanto é levado em consideração os valores e as expectativas compartilhados pelas camadas politicamente importantes<sup>21</sup> dos Estados<sup>22</sup>. Utilizando-se de exemplos históricos, como a unificação da Alemanha e da Suíça, este autor destaca o quanto os valores são importantes:

Do ponto de vista dos valores, encontramos em todos os casos que estudamos uma compatibilidade entre os valores fundamentais das camadas politicamente importantes de todas as unidades participantes. A isto acrescentou-se, por vezes, um acordo tácito, visando privar de significado político todo o valor incompatível que possa subsistir. A despolitização gradual do desacordo persistente entre os valores religiosos do protestantismo e do catolicismo durante o séc. XVIII, constituiu uma condição prévia essencial para a unificação bem sucedida da Alemanha e da Suíça no decurso do século seguinte (DEUTSCH et al, 1990, p. 364).

Um dos aspectos da compatibilidade de valores refere-se à importância de cada valor para a política interna dos Estados participantes:

---

<sup>21</sup> Karl Deutsch não apresenta em seu texto uma definição clara do que, para ele, representariam as camadas politicamente importantes. Todavia, a partir da leitura de sua obra é possível interpretar que quando faz referência às camadas politicamente importantes Deutsch entende que elas compreendem os indivíduos que participam ativamente das mudanças políticas relativas a cada período que o autor cita ao longo de seu texto. Como exemplo, tem-se que: “A Alemanha experimentou de uma forma análoga uma redução da importância política da clivagem entre liberais e conservadores após 1866, com o aparecimento do partido liberal nacional” (DEUTSCH et al, 1990, p. 364 e 365).

<sup>22</sup> Tendo em vista sua perspectiva histórica ao trabalhar com as condições fundamentais para a integração política (utilizando-se de exemplos como a unificação da Suíça, Alemanha e Estados Unidos, por exemplo), Karl Deutsch, ao longo de seu texto, não faz referência à figura do Estado em específico. Ele denomina os objetos de sua análise como sendo unidades políticas ou unidades participantes. Estes termos foram substituídos ao longo deste estudo pela palavra Estados, pois se trabalha com unidades políticas já unificadas e centralizadas.

A política interna das unidades participantes, independentemente da questão da união, permite determinar se os valores são valores “essenciais”, embora certamente com uma larga margem de erro. [...] A aceitação da escravatura como um “bem positivo”, tornou-se uma qualificação essencial dos candidatos ao serviço público em vários Estados do Sul dos Estados Unidos antes de 1861; importante na política interna do Sul, este valor não o era menos nas relações entre o Norte e o Sul (DEUTSCH et al, 1990, 365).

Outro aspecto é que os valores tornaram-se mais eficientes quando não eram referidos de forma abstrata, e sim quando estavam incorporados em instituições políticas e em hábitos de comportamento político. Tal fato permitiria aos valores serem realizados de forma a reforçar a adesão dos indivíduos. A relação entre os valores, as instituições e os costumes, Deutsch definiu como sendo o modo de viver (DEUTSCH et al, 1990):

Em todos os casos de unificação bem sucedida que examinamos, notamos um tal modo de viver distinto – isto é, um conjunto de valores socialmente aceites e de meios institucionais, com vista à sua investigação e à sua realização e um conjunto de hábitos de comportamento correspondentes, estabelecidos ou em vias de estabelecimento. Para ser distinto, um tal modo de vida deve incluir políticas importantes, diferentes das que existiram na região, num passado recente ou prevaleceram nos países vizinhos importantes. Um tal modo de vida implica, habitualmente, em cada caso, uma medida apreciável de inovação social em relação ao passado recente (DEUTSCH et al, 1990, p. 365, 366).

Assim, Deutsch defende que a transferência de peso político dos Estados para uma comunidade política, e a conseqüente modificação parcial de hábitos políticos, produz um grande número de novos hábitos e sociais. Como exemplo de tal fato, o autor destaca que a nova percepção de uma comunidade política estadunidense, durante o período de unificação dos Estados Unidos, produziu um modo de vida distinto do que existia previamente (DEUTSCH et al, 1990).

Em relação às expectativas dos Estados tem-se que:

No que às expectativas concerne, constatamos, em todos os casos observados, que a unificação tinha sido precedida por expectativas largamente difundidas de vantagens comuns para as unidades participantes, resultantes de laços econômicos estreitos ou de benefícios perspectivados no futuro. Por laços econômicos entendemos, essencialmente, relações comerciais estreitas, permitindo uma divisão do trabalho em grande escala e originando, quase sempre, interesses adquiridos (DEUTSCH et al, 1990, p. 367, 368).

Vale também ressaltar que, apesar das condições propostas por Deutsch tratarem da unificação de unidades políticas, não se defende aqui que o mesmo seja aplicado ao contexto da UNASUL. Portanto, não se propõe que os Estados da América do Sul sejam unificados

formando uma única entidade. Mas sim a utilizar os conceitos como forma de sistematizar o estudo do processo de integração política que caracteriza a UNASUL.

Ainda que não seja o foco utilizado por Deutsch, é possível realizar um paralelo entre o proposto por este autor e o que Robert Keohane (1988) afirma ser o papel das instituições internacionais. Conforme destacado anteriormente, um dos papéis exercidos pelas instituições internacionais é moldar as expectativas dos Estados. Acerca desta e da perspectiva do institucionalismo liberal é possível compreender que as “expectativas de comportamento e coordenação convencionalizada de ações práticas internacionais são consideradas tão fundamentais na condução da ação estratégica dos agentes quanto são os recursos de poder das unidades” (TOSTES, 2004, p. 54).

Considerando a importância dada por Deutsch aos valores e as expectativas que os Estados nutrem com o intuito de promover a integração política é relevante neste ponto, também estabelecer uma breve ligação com a abordagem construtivista. Introduzida no campo das Relações Internacionais por Nicholas Onuf e popularizado por Alexander Wendt<sup>23</sup> em seu trabalho *Anarchy is What States Make of It* a abordagem construtivista tem suas bases no pensamento de que a realidade é socialmente construída, as estruturas são definidas através de ideias compartilhadas e não estritamente por forças materiais, e as identidades e interesses são construídos por meio das ideias compartilhadas (TOLOSSA, 2004).

Destarte, Wendt propõe que uma análise construtivista da cooperação entre Estados se concentraria em como as expectativas produzidas afetariam a identidade e os interesses desses. Ele ainda afirma que o processo de criação de novas instituições é marcado pela internalização de novos entendimentos dos Estados sobre eles mesmos e sobre os outros. Além disso, a criação de instituições se caracteriza pela aquisição de novas identidades e papéis, não havendo somente a criação de mecanismos constrangedores externos (WENDT, 1992).

O mesmo autor também assera que:

Even if not intended as such, in other words, the process by which egoists learn to cooperate is at the same time a process of reconstructing their interests in terms of shared commitments to social norms. [...] These norms will resist change because they are tied to actors' commitments to their identities and interests, not merely because of transaction costs (WENDT, 1992, p. 417).

---

<sup>23</sup> O construtivismo proposto por Alexander Went foi a perspectiva escolhida para o estudo dos valores e expectativas propostos por Deutsch. Ele trata de uma versão intermediária entre as várias concepções existentes do construtivismo. Went procurou distanciar-se das abordagens mais radicais do idealismo, que defendem que apenas as ideias são relevantes, e das versões estritamente materialistas, que entendem a realidade apenas através de aspectos materiais. (TOLOSSA, 2004).



Inserindo a discussão proposta ao âmbito da União de Nações Sul-Americanas pode-se constatar que a integração não teria sido possível se os atores politicamente importantes não houvessem compartilhado de valores e expectativas comuns. Ferreira (2010, p. 38) explicita a mudança que houve entre as lideranças da região quando afirma que: “Los presidentes que lo han firmado, en regla general, en mucho se difieren de los anteriores [...] en lo que se refiere a los objetivos del proceso de la integración [...] y en los mecanismos para su logro”.

Em uma perspectiva distinta, Maria Mallmann (2010) ao analisar a condição da compatibilidade de valores na América do Sul, defende que a ascensão dos movimentos de esquerda não expressaram aproximação de valores no sentido desses serem traduzidos em políticas. A autora concorda que em termos retóricos há identidade de valores no que diz respeito à democracia, justiça social e necessidade de desenvolvimento, contudo o caminho para que esses valores sejam concretizados varia de Estado para Estado.

Nesse sentido, ela sustenta que: “Tanto em relação à democracia como regime político mais adequado, quanto à necessidade de emancipação social e de desenvolvimento econômico, observa-se que o entendimento das vias mais adequadas é muitas vezes conflitante em termos de valores” (MALLMANN, 2010, p. 17).

Considera-se que a convergência de valores promovida pela ascensão dos movimentos de esquerda foi fundamental para o desenvolvimento da modalidade de integração que a UNASUL representa. No entanto, conforme será expresso ao longo deste subtópico, os valores e expectativas compartilhados ainda não condizem com o necessário para serem traduzidos em políticas de integração.

### **A Compatibilidade de Valores na IIRSA**

Retomando o estudo no âmbito da União de Nações, propõe-se inserir a temática trabalhada no escopo da IIRSA. Ela representa uma das bases sobre as quais a UNASUL foi construída e foi o primeiro acordo firmado entre os países membros da instituição. Aprovada no ano de 2000 por ocasião de I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, a Iniciativa tornou-se responsável por trabalhar para o avanço na modernização da infraestrutura regional e na adoção de ações específicas para promover a integração e o desenvolvimento econômico e social (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011).

Compreende-se, portanto, que a IIRSA é dotada de importância geoestratégica (FERREIRA, 2010). Tal fato pode ser confirmado quando se considera que:

En Sudamérica, el acceso a mercados se dificulta por la presencia de importantes obstáculos geográficos. Sudamérica es un área muy grande (17,8 millones de Km<sup>2</sup>), relativamente distante de los principales centros mundiales de consumo, con distancias significativas entre sus principales ciudades, y una relativamente baja densidad poblacional que está principalmente dispersa hacia las regiones costeras. Además, la región exhibe importantes barreras naturales al acceso territorial, como son la Cordillera de los Andes, la Selva Amazónica, y un extenso sistema de ríos y pantanos, así como una fuerte vulnerabilidad a desastres naturales como consecuencia de fuerzas climáticas y geológicas. La combinación de estos factores implica que la articulación del territorio para generar acceso a mercados requiera de grandes inversiones en infraestructura, lo cual enfrenta la dificultad adicional que representan las actuales restricciones financieras de los países de la región (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA *apud* FERREIRA, 2010, p. 18 19).

Nota-se que o continente sul-americano é dificultado em aprofundar seu processo integracionista e seu desenvolvimento em virtude tanto de aspectos geopolíticos, a exemplo de sua distância dos principais centros de consumo, como geográficos, pois o relevo da região apresenta algumas barreiras naturais que separam as principais cidades. Acrescente-se a esses problemas o fato da região sofrer com a restrição econômica de vários dos seus países. Destarte, investimentos realizados em conjunto na área de infraestrutura podem ser vistos como ferramentas para a superação de tais obstáculos. Complementar ao que foi exposto ressalta-se também a visão brasileira sobre a IIRSA:

Desde la visión de Brasil – entre otras, por razones geográficas evidentes –, la infraestructura física y de energía requiere un enfoque sudamericano. El hecho de que uno de los primeros resultados concretos de la cumbre de Brasilia haya sido la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa) así lo pone de manifiesto. También lo reflejan las múltiples conexiones actuales y potenciales en el desarrollo energético de la región y es que la infraestructura física y la energética exigen un enfoque regional en cuanto al financiamiento de los proyectos y la creación de marcos institucionales que faciliten las cuantiosas inversiones que se necesitan (PEÑA, 2009, p. 52).

Acerca da IIRSA e do Brasil também é possível compreender que:

La diplomacia brasileña utilizó una visión de los planificadores de su país para elaborar y proponer una iniciativa que respondía a las necesidades del comercio y de la integración territorial de Brasil. Pero debe quedar claro que esa iniciativa prosperó porque, a pesar de la fuerte identificación de su origen y su elaboración, IIRSA expresa una necesidad de todos los países de América del Sur (IGLESIAS, 2008, p. 176).

Nesse sentido, outro caso que pode ser destacado é o peruano. O Peru apresenta historicamente problemas em sua infraestrutura e registrou queda, a partir de meados da década de 1990, nos recursos designados ao Ministério de Transportes e Comunicações para combater tais problemas. Picasso (2008) apresenta que no ano de 1996 o Ministério detinha

um orçamento de 17% do Produto Interno Bruto. Já em 2005 esse valor atingia os 14% do PIB.

Sendo abrangido por quatro dos dez Eixos<sup>24</sup> estabelecidos pela IIRSA (Eixo Andino, Eixo Interoceânico Central, Eixo do Amazonas e Eixo Peru-Brasil-Bolívia) o Peru representa importante papel para a ampliação da infraestrutura regional. A partir do ano de 2004 as decisões relativas à Iniciativa para a Integração foram retiradas da gestão do Ministério de Transportes e Comunicações e passaram a integrar a agenda de decisões públicas de mais alto nível do governo (PICASSO, 2008).

Alguns dos fatores responsáveis por essas mudanças foram: a aproximação entre os governos de Peru e Brasil; a consequente intensificação das relações bilaterais, que foram fortalecidas com a elaboração do projeto da Rodovia Transoceânica; e a necessidade do governo peruano de projetar liderança. Acerca desta tem-se que:

El régimen del presidente Alejandro Toledo requería mejorar su percepción ante la opinión pública tras años (2002-2004) en que el nivel de aprobación presidencial osciló entre el 8 y el 15%. Los problemas del nivel de aprobación del Presidente Toledo eran más graves en el interior del país. Por ello, su interés especial en poder iniciar las obras tanto del proyecto Amazonas Norte (con impacto en toda la macro región norte) como el proyecto Interoceánica del Sur (con impacto en toda la macrorregión Sur) (PICASSO, 2008, p. 231).

Um terceiro exemplo a destacar é a visão chilena da IIRSA. De acordo com o *Global Competitiveness Report* (WORLD ECONOMIC FORUM, 2012), o Chile é o país da América do Sul que possui a melhor infraestrutura. No ano de 2012 ocupou a posição de número quarenta e cinco no ranking mundial<sup>25</sup>, sendo seguido por Uruguai (49º) e Brasil (70º). Ademais, a economia chilena possui o melhor Índice de Competitividade Global da região e ocupa a posição de número 31 no ranking mundial (WORLD ECONOMIC FORUM, 2012).

Completamente, observa-se que o Chile possui um perfil comercial de uma economia aberta para o mundo por meio da estratégia do regionalismo aberto. Ele “se esfuerza por ser parte de los mayores centros de demanda y consumo de la economía mundial” (TOMASSIAN, 2008, p. 209). Suas exportações têm como principal alvo Ásia, Europa e os países do NAFTA e suas importações são oriundas do MERCOSUL, NAFTA e Ásia.

<sup>24</sup> São dez os Eixos de Integração da IIRSA: o Eixo Andino, o Eixo Andino do Sul, o Eixo de Capricórnio, o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, o do Amazonas, do Escudo Guiano, o Eixo do Sul, o Interoceânico Central, o Eixo Mercosul-Chile e o Eixo Peru-Brasil-Bolívia.

<sup>25</sup> O ranking leva em consideração 144 países de todo o mundo. Na América do Sul tem-se as seguintes posições: 1) Chile – 45º; 2) Uruguai – 49º; 3) Brasil – 70º; 4) Suriname – 79º; 5) Argentina – 86º; 6) Peru – 89º; 7) Equador – 90º; 8) Colômbia – 93º; 9) Guiana – 109º; 10) Bolívia – 119º; 11) Venezuela – 120º; 12) Paraguai – 123º (WORLD ECONOMIC FORUM, 2012).

Por apresentar um panorama diferenciado em comparação com o existente na região poder-se-ia afirmar que o Chile não possuiria tantos interesses quanto os demais países na integração regional. No entanto, asserta-se que “el hecho de que Chile mantenga una intensificación táctica de las relaciones externas a la región no es incompatible con su participación e integración” (TOMASSIAN, 2008, p. 210). Além disso, “debe recordarse que el principal proveedor de importaciones de Chile es un subconjunto de países de la región” (TOMASSIAN, 2008, p. 210). Portanto, a Iniciativa para a Integração deve ser vista como uma alternativa para estimular o comércio, os investimentos e o desenvolvimento (TOMASSIAN, 2008).

Os exemplos oferecidos de Brasil, Peru e Chile demonstram algumas das diferenças existentes entre os países da América do Sul. Em meio a esse contexto a Iniciativa para a Integração apresenta-se como uma ferramenta disponibilizada a todos os Estados para a busca de seus interesses e objetivos. Conforme afirma Iglesias (2008), a criação da IIRSA representa as necessidades de toda uma região, sendo entendido aqui que a convergência de valores é o ponto de partida para tanto.

### **A Compatibilidade de Valores no Conselho de Defesa**

Dentre os vários Conselhos criados no âmbito da UNASUL (a exemplo do Conselho Sul-Americano de Saúde, o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, o Conselho Energético) o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) é um dos mais preponderantes e mais debatidos na literatura a respeito da União de Nações. Criado em 16 de dezembro de 2008 por meio de decisão do Conselho de Chefes e Chefas, O Conselho de Defesa foi designado para ser uma instância de cooperação, consulta e coordenação em temas de defesa (CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, 2008).

Ele pode ser definido como o resultado da decisão de um grupo de países, componentes de um novo bloco ou projeto de integração regional, que se reuniu para debater algo que não havia sido feito antes: a defesa. Segundo Ugarte (2009), ampla em propósitos e limitada em concreções, a decisão de estabelecimento do Conselho refletiu o reconhecimento das diversidades em como se compreendem os conceitos de defesa, interesses estratégicos, capacidades, tendências políticas e vinculações com superpotências regionais (UGARTE, 2009). Assim, afirma-se que:

A parte da Organização dos Estados Americanos, a América do Sul não tem apresentado em sua história exemplos robustos de regionalismo de segurança. Embora a região apresente uma proliferação de processos sobrepostos de integração e cooperação regional, constata-se que a institucionalidade desses empreendimentos não acompanha o ritmo da deterioração das condições de segurança regionais (TEIXEIRA JR, 2010, p. 15).

Seus princípios são ao todo treze, dentre os principais destacam-se: 1) respeito de forma irrestrita a soberania, integridade e inviolabilidade territorial, não intervenção em assuntos internos e autodeterminação; 2) respeito aos Direitos Humanos e o exercício da não discriminação, com o intuito de reforçar e garantir o Estado de Direito; 3) promoção a paz e a solução pacífica de controvérsias; 4) fortalecimento do diálogo e do consenso em matéria de defesa através de medidas de confiança e transparência; 5) preservar e fortalecer a América do Sul como um espaço livre de armamentos nucleares e destruição em massa; 6) promoção da redução das assimetrias existentes entre os Estados no âmbito da defesa; 7) fomento da defesa soberana dos recursos naturais da região; 8) reconhecimento da subordinação constitucional das instituições de defesa a autoridade civil legalmente constituída; 9) e reconhecimento dos princípios do gradualismo e flexibilidade no desenvolvimento institucional da UNASUL e da promoção de iniciativas de cooperação no domínio da defesa reconhecendo diferentes realidades nacionais (CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, 2008).

Os seus objetivos, por sua vez, são: consolidar a América do Sul como uma zona de paz para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos; construir uma identidade sul-americana em defesa que considere as características sub-regionais; e gerar consenso para fortalecer a cooperação regional em termos de defesa (CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, 2008). O Conselho é composto pelos Ministros de Defesa ou seus equivalentes dos países da América do Sul e conforme acordado no artigo doze do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas<sup>26</sup>, as decisões serão tomadas com base no consenso.

O processo de criação do Conselho de Defesa, assim como a UNASUL, é marcado pela atuação brasileira. A partir de um debate realizado entre acadêmicos, diplomatas e militares, sediado pelo Ministério de Defesa argentino, Ugarte (2009, p. 1, 2) sustenta que:

---

<sup>26</sup> “Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso” (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008a, p. 19).

Se trató de un alumbramiento trabajoso, a pesar de la relativa modestia de sus alcances. Pese al esfuerzo desplegado por su principal impulsor Brasil, reflejado, entre otros aspectos, en la paciente y casi maratónica gira realizada por su ministro de Defensa Nelson Jobim por quince países sudamericanos entre el 15 de abril y el 19 de mayo de 2008, no sin antes haber anudado puntos de acuerdo con Chile y Argentina, el nacimiento no pudo lograrse durante la Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones de Brasilia, 23 de mayo de 2008 en que nació UNASUR, decidiéndose la conformación de un grupo de trabajo que estudiaría la iniciativa, recogiendo los puntos de vista de los diversos países. Se advirtió, además, la oposición de Colombia<sup>27</sup>, aunque ésta no se opuso a la conformación de los grupos de trabajo.

O mesmo autor ainda estabelece uma relação entre o Conselho de Defesa, a política de defesa e a geopolítica brasileira, quando destaca a diretriz 18 do Decreto Nº 6.703 que estabelece a Estratégia Nacional de Defesa brasileira. Tal diretriz versa sobre a integração sul-americana e os estímulos para realizá-la:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (REPÚBLICA DO BRASIL, 2008, s/p).

Semelhantemente, Ugarte (2009) também enfatiza a diretriz de número 22. Essa afirma que:

A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região (REPÚBLICA DO BRASIL, 2008, s/p).

Assim, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano pode ser visto como uma estratégia brasileira oriunda da percepção de ameaça tida pelo Brasil acerca da discussão da internacionalização da Amazônia brasileira, sob a afirmação de razões ambientais (desflorestamento amazônico), também pelo fato da Amazônia necessitar de um controle efetivo para combater o crime organizado transnacional e o tráfico de drogas; e ainda da percepção de ameaça no tocante à extração de petróleo no Atlântico Sul (UGARTE, 2009).

---

<sup>27</sup> A Colômbia não estava propensa a aceitar a proposta de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Sua aceitação vai através da inclusão da cláusula que reconhece apenas as forças armadas que estão dentro dos aportes constitucionais. Essa cláusula tem o intuito de não reconhecer outro governos ou grupos que utilizem a violência como recurso, como é o caso das guerrilhas (JÁCOME, 2010).

Outra visão crítica complementar a exposta anteriormente evidencia que o Brasil pretende posicionar-se de modo a fazer frente à ocupação de forças militares estadunidenses e aos conflitos internos bolivianos que poderiam afetar seus interesses, a exemplo da nacionalização do setor petrolífero. “This can be seen in its interest for Unasur to mediate in the Bolivian political conflict as well as in its preoccupation with the US-Colombia agreement, which however has not reached the radical positions of its neighbour Venezuela” (JÁCOME, 2010, p. 32).

Além da perspectiva brasileira sobre o CDS também vale observar a visão chilena. O Chile, no momento em que a proposta do Conselho de Defesa foi apresentada, voltava suas preocupações para fortalecer o papel do Sistema Interamericano como âmbito de debate para as temáticas de segurança e defesa. Além disso, o Chile passava pela renovação de seu aparato militar, gerando tensões com o Peru, pois esse discutia com o Chile acerca da delimitação de jurisdições marítimas no Oceano Pacífico (UGARTE, 2009).

Outro ponto diferencial entre o Chile e os demais países é que o primeiro defendia que o CDS deveria ser um espaço para diálogo e não uma aliança ou um mecanismo de segurança coletiva, sobrepondo-se a OEA. No âmbito do Conselho, o Chile ainda foi contrário às propostas elaboradas pelo Peru e pela Colômbia. A proposta peruana defendia a assinatura de um pacto de não agressão entre os Estados participantes, proposta essa considerada inadequada pelo Estado chileno em razão de não haver um clima bélico na região. A proposta colombiana tinha foco nas questões relativas ao narcotráfico, havendo a sobreposição entre os temas de defesa e segurança pública. Acerca disso:

Chile, ante la iniciativa brasileña, asumió un rol importante en la organización del CSD, requiriendo únicamente que se trabajara en dicha materia sobre la base del consenso, y exclusivamente sobre asuntos de defensa y conducción política de defensa y no sobre seguridad interna, porque eso traería tanto inconvenientes internos –las FFAA chilenas carecen de funciones en ese ámbito- como externos – otros países de la región tampoco incluían las cuestiones de seguridad interna dentro del ámbito de la defensa (UGARTE, 2009, p. 9).

Destarte, nota-se a predominância de posicionamentos contrários entre o Chile e alguns dos países membros do Conselho. Já para o Paraguai a proposta do CDS foi recebida com certo interesse, pois havia a percepção de que o órgão poderia auxiliar a reduzir as profundas assimetrias existentes entre os Estados. O Uruguai, contrariamente, demonstrou certa cautela a proposta, isso por que o Tratado Constitutivo da UNASUL ainda não havia sido ratificado pelos Congressos da maioria dos países que compunham a instituição (UGARTE, 2009).

Inserindo a discussão acerca das diferentes percepções para a criação do Conselho de Defesa no panorama do processo de integração, entende-se que:

En la región, coexisten distintas opiniones sobre las propuestas de integración. El desafío radica en combinar esta diversidad sobre la base del hecho de que América del Sur no es una zona homogénea con una única estrategia de desarrollo, por lo que es imposible abordar proyectos y soluciones desde la perspectiva común en todos los casos. Por lo tanto, la proyección de la región al mundo debe perseguirse como una empresa conjunta aunque, por otra parte, también debe tomarse en cuenta la diversidad de estrategias nacionales de desarrollo (TOMASSIAN, 2008, p. 210).

Além das percepções distintas que cada Estado possui sobre o Conselho de Defesa também se destaca a diferenciação existente entre o que cada um compreende por segurança e defesa. Um exemplo, conforme já exposto é a concepção colombiana de que segurança e defesa, como também segurança interna e externa, não são diferenciados. Ao contrário do pensamento chileno de que segurança e defesa são temáticas distintas. No entanto, entende-se aqui que a divergência entre tais percepções não impede o aprofundamento do processo integracionista. Dessa forma:

Con relación a la cuestión relativa a las diferencias existentes en los conceptos en seguridad y defensa entre los países integrantes del CSD y las dificultades que podrían derivar de tales diferencias, se coincidió en general en que tales diferencias no aparecían como un impedimento o dificultad insalvable para el progreso del nuevo órgano. Se sostuvo que la circunstancia de haberse limitado el ámbito de competencia del CSD a la *defensa* y haber establecido su integración exclusivamente por parte de los ministros de Defensa simplificaba la cuestión (UGARTE, 2009, p. 11).

No entanto, é preciso considerar que tal diferença conceitual não deve ser reduzida a uma diversidade entre agendas de segurança (UGARTE, 2009). Apesar de não impedir o avanço da integração há a necessidade de buscar “coincidencias y consensos, com miras a buscar una nomenclatura común y que cada país definiera la estructura que emplearía en cada caso; [...] el establecimiento de una metodología común” (UGARTE, 2009, p. 11) não pode ser descartada.

A partir do que foi exposto é possível compreender que cada um dos Estados sul-americanos tem interesses e expectativas similares quanto ao processo de integração. Todavia, as formas para alcançar tais expectativas são distintas. Além disso, o estudo do Conselho de Defesa revela que há a questão de diferenças conceituais entre o que os Estados entendem por o que representa matéria de defesa e matéria de segurança. Tais diferenças tanto conceituais como para alcançar as expectativas, podem ser atribuídas às especificidades políticas e



históricas de cada país (MALLMANN, 2010), cabendo aos Estados, debaterem negociarem e encontrarem um ponto comum.

### *2.1.2 Aumento das Capacidades*

A segunda condição diz respeito às capacidades. Karl Deutsch explana que o aumento das capacidades (sejam nos aspectos administrativos, econômicos, ou até mesmo em comunicação) dos principais Estados responsáveis pelo processo integracionista é uma das principais condições para o estabelecimento de uma integração política.

A concepção do aumento dos laços de comunicação social entre as unidades políticas (Estados) e em seu interior, entre as camadas políticas importantes é um dos elementos principais para Deutsch. Acerca do aumento da capacidade de comunicação o autor afirma que:

A presença de laços de comunicação social estáveis entre as unidades políticas referidas e, no interior destas, entre as camadas politicamente importantes, constitui uma outra condição essencial para o êxito da unificação. Por laços estáveis de comunicação social, compreendemos os grupos e instituições sociais que fornecem canais de comunicação eficazes, horizontalmente, entre as unidades principais da comunidade unificada, fundada na segurança e, verticalmente no interior destas, entre as camadas politicamente importantes. Tais laços implicam sempre, portanto, pessoas e organização. Entre estes laços, alguns são horizontais ou geográficos, entre diferentes unidades participantes; outros implicam comunicações verticais que atravessam as classes (DEUTSCH et al, 1990, p. 371).

Ponto de crítica, o aumento da capacidade de comunicação entre os Estados não apresenta forma de mensuração eficaz. Conforme apontado anteriormente é possível questionar até que ponto um aumento no fluxo de comunicação pode ser visto como um fator responsável por promover a identificação entre os Estados e ainda por modificar percepções mútuas e gerar confiança (CAPORASO, 1971).

Concentrando-se nos aspectos econômicos tem-se que:

A existência de um crescimento econômico nitidamente superior, quer em relação ao passado recente dos territórios que se fundiram, quer em relação às regiões vizinhas, constitui outra condição essencial para a unificação, condição estreitamente ligada ao aumento das capacidades. Um tal crescimento econômico não tem de estar presente em todas as unidades participantes, antes da fusão, mas tem de aparecer, pelo menos, no ou nos parceiros principais relativamente ao resto das unidades incluídas na comunidade unificada (DEUTSCH et al, 1990, p. 370).

Assim, o aumento das capacidades econômicas de determinados Estados é condição fundamental para que haja a integração entre eles. Deutsch entende que não é necessário

haver o aumento na capacidade de todos os Estados, mas ao menos naqueles que serão os principais agentes para a formulação da integração. No caso da UNASUL, compreende-se que entre as principais economias da região seriam Brasil (na posição de principal economia regional, apresentando grande assimetria para com as demais), Argentina e Venezuela. Destarte, prossegue-se o estudo inserindo a Iniciativa para Integração.

### **O Aumento das Capacidades e a IIRSA**

Segundo informações da IIRSA, os governos participantes constituem uma carteira consensual com 524 projetos de infraestrutura, transporte, energia e comunicações. Esses estão agrupados em 47 grupos de projetos e representam um investimento de pouco mais de 96 milhões de dólares, até junho de 2010. Ademais, os Estados selecionaram um conjunto de 31 projetos de alto impacto (representando um investimento de aproximadamente 14 milhões de dólares), ao qual estão sendo dispensados atenção especial para seu financiamento e execução ao curto prazo (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011).

A tabela seguinte demonstra o crescimento econômico de todos os Estados membros da UNASUL entre os anos de 2003 a 2011.

**Tabela 2 – Crescimento Anual do Produto Interno Bruto (em Porcentagem) nos Estados Membros da UNASUL (2003-2011)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>	8,8	9	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2	8,9
<b>Bolívia</b>	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2
<b>Brasil</b>	1,1	5,7	3,2	4	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7
<b>Chile</b>	4	6	5,6	4,6	4,6	3,7	-1	6,1	6
<b>Colômbia</b>	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,7	4	5,9
<b>Equador</b>	3,3	8,8	5,7	4,8	2	7,2	0,4	3,6	7,8
<b>Guiana</b>	-1	3,3	-2	5,1	7	2	3,3	4,4	-
<b>Paraguai</b>	2,1	3,5	7,3	3,6	9,2	4,2	-3,5	14,2	6,9
<b>Peru</b>	4	5	6,8	7,7	8,9	9,8	0,8	8,8	6,8
<b>Suriname</b>	6	8,7	4,6	3,8	5,1	4,1	3	4,1	-
<b>Uruguai</b>	0,8	5	7,5	4,1	6,5	7,2	2,4	8,9	5,7
<b>Venezuela</b>	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2

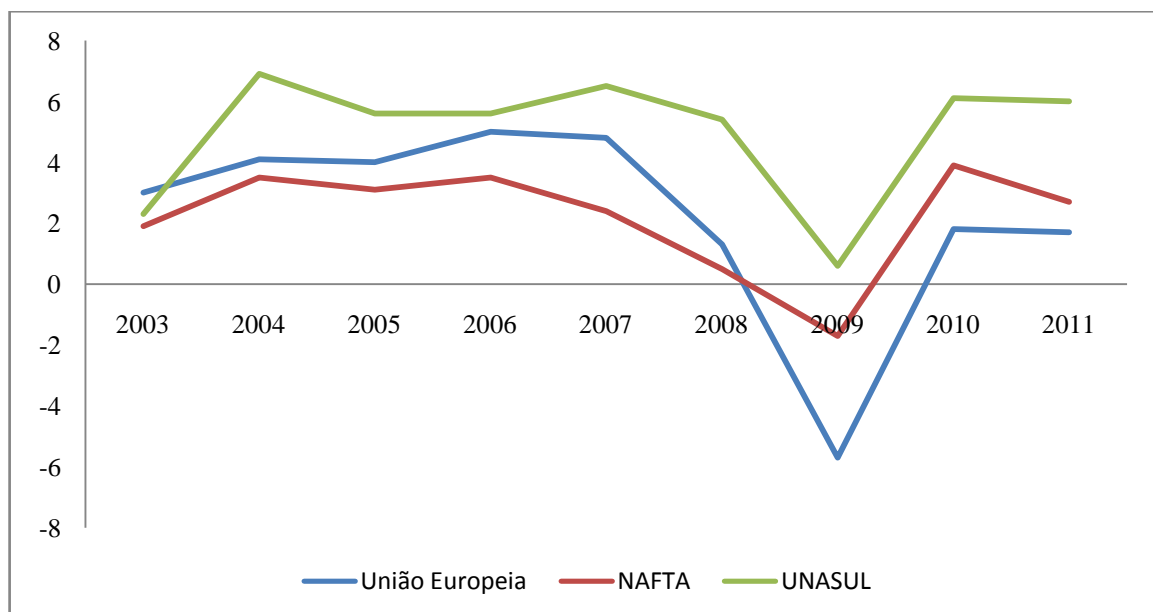
**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012a).

A partir dos dados expostos é possível compreender que, em geral os Estados da região apresentaram taxas moderadas de crescimento, havendo períodos de maior crescimento e períodos de menor crescimento variando de Estado a Estado. No entanto, a Argentina apresentou taxas muito superiores quando comparadas aos demais Estados da região. Por outro lado países como Bolívia, Brasil e Chile apresentaram taxas de crescimento relativamente constantes.

Efetuando o cálculo para determinar a taxa sul-americana de crescimento do Produto Interno Bruto tem-se que: em 2003 um crescimento de 2,32%; em 2004 um crescimento equivalente a 6,9%; em 2005 um crescimento de 5,6%; em 2006 de 5,6%; em 2007 de 6,5%; em 2008 um crescimento de 5,42%; em 2009 uma taxa de 0,6%; em 2010 um crescimento de 6,1%; e em 2011 uma taxa de crescimento equivalente a 6%. Além disso, nota-se que ao longo do período determinado a América do Sul apresentou uma taxa de crescimento médio do PIB equivalente a 5%.

Com o intuito de estabelecer um parâmetro comparativo para mensurar o crescimento da região faz-se de interesse comparar as taxas de crescimento da América do Sul com as taxas de blocos como o NAFTA e a União Europeia. O Gráfico 4 ilustra tal comparação.

**Gráfico 4 – Gráfico Comparativo (em Linhas) Entre o Crescimento do Produto Interno Bruto (em Porcentagem) da UNASUL, União Europeia e NAFTA (2003-2011)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012a).

Tomando como parâmetro de análise as taxas de crescimento do NAFTA e da União Europeia é possível afirmar que o crescimento apresentado pela América do Sul ao longo do período proposto foi relevante. Utilizando-se da análise de Deutsch é possível entender o aumento da capacidade econômica como uma condição fundamental para a integração econômica. Contudo, tratando deste ponto, Karl Deutsch não esclarece de que forma o aumento da capacidade econômica das unidades políticas pode contribuir para a ocorrência da integração. Além disso, o único exemplo trazido para comprovar tal pensamento afirma que: “As taxas de crescimento econômico mais elevadas da Inglaterra, da Prússia e do Piémont, imediatamente antes da unificação e durante esta, são exemplos convincentes” (DEUTSCH et al, 1990, p. 370, 371).

Conforme será abordado no capítulo seguinte as assimetrias são profundas na região. Além disso, os Estados ainda preferem utilizar de seu próprio caminho para alcançar os resultados desejados, não tendo encontrado um ponto comum. Assim, afirma-se que:

De forma semelhante, no que diz respeito à condução do desenvolvimento econômico, desenham-se vias bastante diferenciadas. Embora se observe de forma generalizada a revalorização do estado em todos os casos, há países em que isso ocorre de modo mais extremo. Convivem na região estratégias de desenvolvimento perfeitamente adequadas às regras do capitalismo (Brasil) com outras cuja retórica é anticapitalista (Venezuela). Considera-se que, apesar das similaridades que as retóricas mais estridentes possam encobrir, a concepção de vias de desenvolvimento tão diferenciadas prejudica a projeção de um caminho futuro comum (MALLMANN, 2010, p. 18).

Na mesma lógica da passagem apresentada acima se afirma que um dos principais obstáculos a serem enfrentados pela IIRSA diz respeito aos seus próprios membros. Nesse sentido, Rodrigues (2012), afirma que considerando que ao longo de dez anos os avanços apresentados pela IIRSA, apesar de substanciais, não corresponderam com as suas expectativas originais. O mesmo autor ainda afirma que o espaço de diálogo e coordenações criado pela Iniciativa e o apoio das instituições do Comitê de Coordenação Técnica não foram suficientes para proporcionar avanços nos temas regulatórios e normativos. De tal modo, aponta-se como principal causa:

Avanzar en los temas regulatorios en los sectores de energía, transporte y comunicaciones exige de cada país un nivel muy grande de coordinación interna entre las diferentes instancias gubernamentales, que deben estar comprometidas con el proceso de integración. En IIRSA los diferentes órganos sectoriales participaron de la etapa de planificación y de identificación de proyectos, pero no todos utilizaron la plataforma de la Iniciativa para articular las normativas sectoriales regionales que demandan negociaciones más complejas (RODRIGUES, 2012, p. 13).

De tal maneira, mais uma vez nota-se que a forma para condução do processo integracionista difere da perspectiva de cada Estado e na ausência de tal unidade, o processo integracionista regional é prejudicado. Todavia a Iniciativa também apresentou avanços em algumas áreas. Rodrigues (2012) afirma que o setor das comunicações apresentou grandes avanços. O relatório da IIRSA após seus dez primeiros anos de atividade também confirma tal pensamento. Financiada em 95,3% pelo setor público (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011), as comunicações avançaram mediante flexibilização do espaço institucional e a presença dos organismos financeiros no Comitê de Coordenação Técnica, em especial o BID, em razão de sua maior capacidade para mobilizar recursos técnicos e financeiros.

Outro exemplo dos avanços é dado na figura a seguir:

**Figura 2 – Evolução do Portfólio de Projetos da IIRSA Por Ano e Eixo de Integração<sup>28</sup>**  
(em bilhões de dólares)

PORTFÓLIO IIRSA	EIXO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
<b>2003 - 2004</b>										
Nº de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
Nº de Projetos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
<b>2005 - 2006</b>										
Nº de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
Nº de Projetos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Investimento Estimado	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
<b>2007</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Investimento Estimado	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
<b>2008 - 2009</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos <sup>a/</sup>	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Investimento Estimado <sup>a/</sup>	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
<b>2010</b>										
Nº de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
Nº de Projetos <sup>a/</sup>	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Investimento Estimado <sup>a/</sup>	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

**Fonte:** Retirado de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (2011, p. 102).

<sup>28</sup> Sigla dos Eixos: AND – Andino; CAP – Capricórnio; HPP – Hidrovia Paraguai-Paraná; AMA – Amazonas; ESG – Escudo Guiano; SUR – Eixo do Sul; IOC – Interoceânico Central; MCC – Mercosul-Chile; PBB – Peru-Brasil-Bolívia.

A figura anterior evidencia o crescimento dos investimentos da IIRSA entre 2003 e 2010. Partindo de um investimento inicial de 37,4 bilhões em 2003 e alcançando o montante de 96,1 bilhões de dólares no ano de 2010. Além disso, tem-se o aumento na quantidade de projetos desenvolvidos, inicialmente a IIRSA contava com 335 projetos em seu portfólio e em 2010 consistiam em 524 projetos em desenvolvimento. Dentre os Eixos de Integração também é preciso destacar o volume de crescimento do Eixo MERCOSUL-Chile. No ano de 2003 o Eixo apresentava 68 projetos totalizando um montante de 12 bilhões de dólares em investimentos. Já no ano de 2010 o número de projetos cresceu para 107, traduzindo-se em 35,8 bilhões em investimentos.

Embora Deutsch não explicita de forma clara como o aumento das capacidades coopera para aprofundar o processo integracionista, a observação dos trabalhos realizados pela IIRSA evidencia sua importância, pois esses estão sendo responsáveis por aproximar os países da região, não somente no que concerne à aproximação física (construção de novas rodovias, por exemplo), mas também à comunicação. Destarte, não é possível descartar o papel que a Iniciativa para a Integração tem assumido no desenvolvimento da América do Sul.

### **O Aumento das Capacidades e o Conselho de Defesa**

Acerca da condição do aumento das capacidades no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano destacam-se os gastos militares efetuados pelos países membros. Sobre esses afirma-se que:

En este sentido, los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas y los proyectos de adquisición de armas deben ser vistos como imperativos inherentes al compromiso con la Defensa de la zona de paz sudamericana. No obstante, pese a todas las garantías, las adquisiciones de armas no pueden evitar la generación del efecto del dilema de seguridad (SIBILLA, 2010, p. 238).

Apesar do aumento dos gastos militares serem capazes de segundo uma perspectiva realista, gerar insegurança entre os Estados cabe à instituição internacional promover meios para reduzir a incerteza. Para os gastos com Defesa torna-se papel da instituição “[el] establecimiento de reglas de conducta legítimas, y, asimismo, de arreglos institucionales efectivos” (ALMEIDA, 2010, p. 190). Retomando a discussão acerca dos gastos militares e da condição do aumento das capacidades expõe-se a tabela na página seguinte (Tabela 3). Ela demonstra a parcela do PIB que foi destinada aos gastos de natureza militar entre os anos de 2003 e 2011.

**Tabela 3 – Gastos Militares em Porcentagem do Produto Interno Bruto entre os Membros da UNASUL\* (2003-2011)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9	0,9
<b>Bolívia</b>	2,2	1,9	1,8	1,6	1,7	2,0	2,0	1,7	1,5
<b>Brasil</b>	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
<b>Chile</b>	2,4	2,5	2,4	2,4	2,3	2,5	2,2	2,2	2,2
<b>Colômbia</b>	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,7	3,9	3,6	3,1
<b>Equador</b>	2,6	2,2	2,6	2,3	2,9	3,0	3,7	3,6	3,7
<b>Guiana</b>	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,2	2,3	2,1	1,9
<b>Paraguai</b>	1,2	1,3	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3
<b>Peru</b>	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	1,4	1,3	1,1
<b>Uruguai</b>	2,3	2,1	2,1	2,1	1,8	2,0	2,1	2,0	1,9
<b>Venezuela</b>	1,2	1,3	1,4	1,6	1,3	1,4	1,2	0,9	0,8

\* Dados do Suriname não disponíveis.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados do Stocolm International Peace Research Institute (2013).

A partir da análise da tabela nota-se que os países da América do Sul não apresentaram grandes mudanças no tocante a porcentagem do Produto Interno Bruto investida em gastos militares. Contudo, é necessário considerar a variação que o PIB sofreu ao longo deste mesmo período. Uma segunda tabela (Tabela 4) demonstra os valores reais investidos (expressos em bilhões de dólares) em gastos militares.

**Tabela 4 – Gastos Militares dos Estados Membros da UNASUL\* (em bilhões de dólares) Entre os Anos de 2003 e 2011**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>	1,87	1,93	2,02	2,09	2,42	2,75	3,26	3,60	4,05
<b>Bolívia</b>	0,31	0,30	0,29	0,29	0,33	0,39	0,39	0,36	0,35
<b>Brasil</b>	23,57	24,49	26,50	27,44	29,59	31,48	34,33	38,12	36,93
<b>Chile</b>	3,39	4,04	4,33	4,93	4,94	5,22	4,56	5,13	5,44
<b>Colômbia</b>	7,37	7,86	8,01	8,47	8,98	10,62	11,15	11,07	10,30
<b>Equador</b>	1,01	0,94	1,24	1,19	1,61	1,87	2,10	2,18	2,45
<b>Guiana</b>	0,021	0,020	0,022	0,021	0,025	0,028	0,030	0,030	0,030
<b>Paraguai</b>	0,17	0,20	0,18	0,20	0,20	0,21	0,23	0,26	0,30
<b>Peru</b>	1,40	1,48	1,64	1,69	1,62	1,59	1,96	2,07	2,02
<b>Uruguai</b>	0,70	0,68	0,70	0,72	0,69	0,79	0,87	0,88	0,90
<b>Venezuela</b>	1,95	2,77	3,74	4,94	4,12	4,56	3,30	2,57	2,38

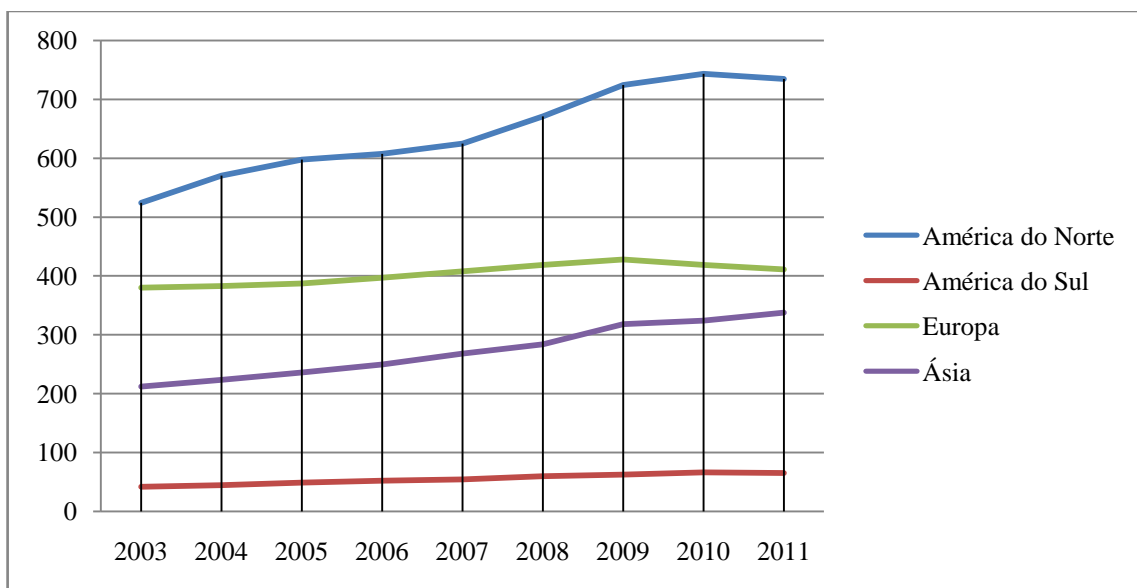
\* Dados sobre o Suriname não disponíveis.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados do Stocolm International Peace Research Institute (2013).

Observa-se que em termos numéricos houve considerável aumento. O Brasil é o país que detêm o maior aumento nos gastos (US\$ 23,57 bilhões 2003 e US\$ 36,93 bilhões em 2011). Outros exemplos são o caso da Argentina que pouco mais que duplicou os seus gastos (de US\$ 1,87 bilhões em 2003 para US\$ 4,05 bilhões em 2011) e a Colômbia que apresentou uma quantia de US\$ 7,37 em 2003, atingiu seu maior valor em 2009 (US\$ 11,15 bilhões) e em 2011 investiu um montante equivalente a US\$ 10,30 bilhões.

No entanto, apesar do significativo aumento quando comparada com as demais regiões do mundo a América do Sul não apresenta valores expressivos no que diz respeito aos gastos militares. O gráfico comparativo (em linhas) a seguir ilustra as disparidades existentes entre a América do Sul e o restante do mundo.

**Gráfico 5 – Gráfico Comparativo dos Gastos Militares (em bilhões de dólares) Entre América do Norte, América do Sul, Europa e Ásia Entre os Anos de 2003 e 2011**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados do Stoclm International Peace Research Institute (2013).

A partir da análise do gráfico é possível compreender que tem havido crescimento (aumento das capacidades) na região da América do Sul. No entanto, apenas o desenvolvimento de tais capacidades não é suficiente para aprofundar o processo integracionista.

Conforme observado um dos principais desafios da região diz respeito aos próprios Estados. Apesar do interesse evidenciado pelos Estados, a existência de valores e expectativas comuns não se traduz em formas de fazer política externa. De tal modo, cada Estado procura



satisfazer suas necessidades a sua própria maneira, muitas vezes relegando a segundo plano as propostas de integração. No interesse de prover soluções para tal desafio foi criado o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED) que será melhor discutido no próximo subtópico.

### 2.1.3 Previsibilidade Mútua do Comportamento das Unidades

A última condição apontada por Karl Deutsch diz respeito à possibilidade de previsão recíproca do comportamento das unidades. Acerca dela esse autor afirma que:

Uma última condição essencial para o sucesso de uma unificação pode ser um certo nível mínimo de possibilidade de previsão recíproca do comportamento. Os membros de uma comunidade unificada [...] devem estar em condições de esperar uns dos outros um certo tipo de comportamento, interdependente, idêntico, ou, pelo menos compatível; e devem, por conseguinte, ser capazes, pelo menos em certa medida de prever suas ações recíprocas (DEUTSCH et al, 1990, p. 379, 380).

Tendo escrito *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Sight of Historical Experience* em 1957, Karl Deutsch, com o intuito de utilizar a integração como uma ferramenta para obter a paz, já apresentava a importância da previsibilidade do comportamento dos atores para o estabelecimento de uma integração política. No entanto, esse autor não apresenta o fato de o sistema internacional ser anárquico.

A previsibilidade das ações dos Estados é um importante fator que afeta a disposição dos Estados a cooperar. Além dos conceitos já apresentados por Deutsch é possível ainda lembrar o que foi trabalhado acerca da definição de instituições internacionais proposta por Keohane. Este autor entende as instituições internacionais como um conjunto persistente e conectado de regras, tanto formais como informais que prescrevem comportamentos, constroem a atividade e moldam às expectativas dos Estados (KEOHANE, 1988).

Assim, as instituições são capazes de reunir e alterar as expectativas dos atores alterando comportamentos de terceiros. A criação de princípios e regras nas instituições é uma das principais ferramentas para constroer as atividades e prescrever comportamentos, pois há a possibilidade de punição (conforme acordada por todos os Estados membros) aos Estados infratores. Desse modo, as instituições são dotadas do papel de reduzir as incertezas que compõem o sistema internacional.

Deutsch (1990) sustenta que para haver o sucesso de um processo integracionista é preciso haver um mínimo de previsibilidade nas ações dos atores. Em uma perspectiva complementar Joseph Nye vai trabalhar com a previsibilidade, em conjunto com a legitimidade, no âmbito do Direito Internacional. De tal modo, ele afirma que:

Não obstante, a organização e o direito internacionais são uma parte importante da realidade política, já que influenciam a forma como os estados se comportam. Os estados têm interesse no direito internacional por duas razões: previsibilidade e legitimidade. Os estados envolvem-se frequentemente em conflitos uns com os outros. A vasta gama de transações internacionais, tanto públicas como privadas, incluem comércio, turismo, missões diplomáticas e contactos entre pessoas através das fronteiras nacionais. [...] A gestão destas questões através do direito internacional e de princípios acordados, despolitiza-os [Estados] e torna-os previsíveis. A previsibilidade é necessária para que as transações floresçam e para a gestão ordenada dos conflitos que inevitavelmente as acompanham (NYE, 2002, 196 e 197).

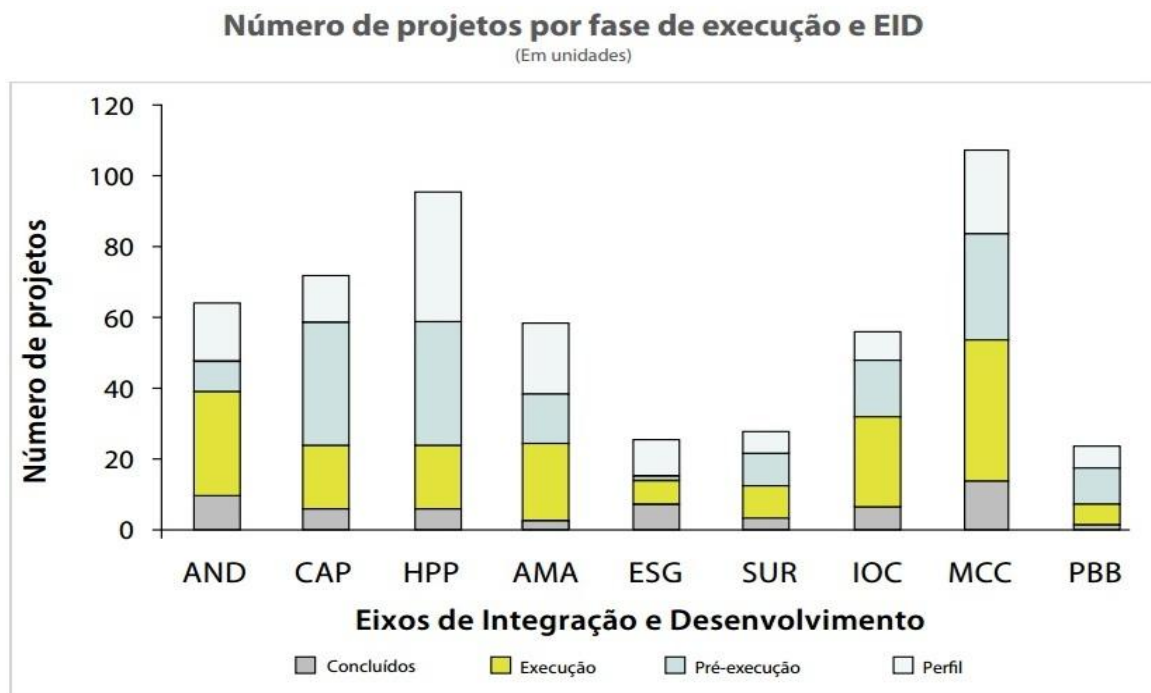
Em conjunto com a previsibilidade, Nye (2002) entende que a legitimidade é a segunda razão pela qual os Estados têm interesse no Direito Internacional. Ele entende que a política não se trata apenas de uma luta pelo poder, mas também uma luta por legitimidade. Dessa forma, poder e legitimidade são tidos como complementares. Assim, o autor em questão defende que “Se os actos de um estado são entendidos como ilegítimos, os custos de uma política serão mais elevados” (NYE, 2002, p. 197). De tal forma, Nye conclui que “Os estados apelam à organização e ao direito internacionais para legitimar suas próprias políticas ou para não legitimar as dos outros e isso molda muitas vezes as suas táticas e resultados” (NYE, 2002, p. 197).

### **A Previsibilidade de Comportamentos e a IIRSA**

Em termos quantitativos tem-se que “Com efeito, comprova-se que 43,5% dos projetos foram concluídos – 53 projetos – ou estão em fase de execução – 175 projetos. Por sua vez, os 158 projetos em fase de pré-execução adicionam outros 30,2% e restam 26,3% dos projetos que estão em fase de perfil –138 projetos” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011, p. 100). A figura a seguir ilustra o número de projetos de acordo com seu Eixo de Integração e Desenvolvimento (Andino, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guiano, do Sul, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia, respectivamente) e com sua fase de execução.

A partir da análise da figura abaixo (Figura 3) observa-se que a quantidade de projetos plenamente concluídos é baixa e o número de projetos que estão em fase de execução ou pré-execução é dominante. Destarte, a IIRSA tem demonstrado relativa previsibilidade quanto ao cumprimento de seus objetivos, sendo seus trabalhos compostos por gradativos avanços, apontando para a necessidade de dar continuidade ao processo.

**Figura 3 – Número de Projetos da IIRSA**



**Fonte:** Retirado de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (2011, p. 100).

Alguns dos desafios apontados pela Iniciativa para dar continuidade ao processo de integração física são:

[...] as características próprias de sua difícil e complexa geografia complexa geografia; os desafios do desenvolvimento sustentável do ponto de vista do meio ambiente em uma das regiões mais ricas do planeta quanto a biodiversidade e dotação de recursos naturais; a vulnerabilidade das economias nacionais [...]; e, especialmente, os grandes desafios da coesão social em um território onde quase 40% dos seus habitantes vivem em situação de pobreza [...]. Sob qualquer perspectiva, e em face destes dados básicos, fica claro que se trata de um esforço de enorme magnitude que só pode ser concebido como um programa de ação de construção progressiva e que, além disso, requer a colaboração ativa de múltiplos atores governamentais, privados e sociais (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011, p. 147).

Uma perspectiva crítica acerca dos trabalhos da Iniciativa ao longo de sua primeira década afirma que “A lo largo de los diez años de existencia de la Iniciativa IIRSA fueron alcanzados varios logros y hoy los países suramericanos disponen de un capital institucional y de una plataforma y herramientas que antes no existían en la región” (RODRIGUES, 2012, p. 5), contudo “el impulso político presente en el inicio de la Iniciativa fue perdiendo sustancia en los últimos años” (RODRIGUES, 2012, p. 5). Uma forma de superar essa “perda de impulso político” pode ser vista a partir da incorporação da IIRSA ao âmbito da UNASUL

através de sua constituição como um Fórum Técnico do Conselho de Ministros de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da União de Nações, sendo essa considerada como “um novo momento de inovação institucional” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA, 2011, p. 142).

Um indício mais recente de previsibilidade das ações da Iniciativa de Integração é a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Criada em 2011 e continuação dos trabalhos da IIRSA e desenvolvida no âmbito do COSIPLAN, a Agenda “consiste em un conjunto de 31 proyectos, de carácter estratégico y de alto impacto para la integración física y el desarrollo socio-económico regional” (CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO, 2012, p. 5) e tem por objetivo conectar a região a partir da construção e operação eficiente da infraestrutura.

A API concentra em si um total de 31 projetos estruturados que englobam 88 projetos individuais e totalizam um montante de 17,26 bilhões de dólares em investimentos. Um projeto estruturado é aquele que “consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada” (CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO, 2012, p. 5). A tabela a seguir divide os projetos por sua etapa de execução e demonstra o total de investimentos.

**Tabela 5 – Projetos da Agenda de Projetos Prioritários de Integração Segunda Etapa de Execução e Montante Investido (em milhões de dólares e em porcentagem)**

<b>Etapa do Projeto</b>	<b>Numero de Projetos</b>	<b>Porcentagem de Projetos</b>	<b>Montante Investido</b>	<b>Porcentagem do Montante Investido</b>
<b>Perfil</b>	20	22,7	926,3	5,3
<b>Pré-Execução</b>	42	47,7	7.625,6	44,2
<b>Execução</b>	23	26,1	8.708,8	50,5
<b>Concluído</b>	3	3,4	0	0
<b>Total</b>	88	100	17.260,7	100

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados de Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2012).

Da tabela destaca-se que mais da metade dos investimentos destinados a API destinam-se aos projetos que estão em fase de execução. Projetos esses representam 26,1%

dentre o total de 88 projetos individuais da Agenda. A partir da observação da tabela é possível compreender que apesar de em ritmo gradativo, os trabalhos realizados pela IIRSA tem apresentados resultados, cooperando assim para garantir mais previsibilidade não apenas para os Estados que compõe a UNASUL, como também para a própria instituição.

### **A Previsibilidade de Comportamentos e o Conselho de Defesa**

Para o caso do Conselho de Defesa e da condição da previsibilidade mútua dos comportamentos destaca-se o exemplo exposto anteriormente acerca dos interesses brasileiros em utilizar o CDS para garantir que a sua estratégia de defesa seja aplicada. Inserindo seus interesses dentro do arranjo institucional do Conselho o Brasil dota-os de legitimidade. Além disso, ao ter seus interesses garantidos, torna-se possível também garantir que outros Estados cumpram-nos em virtude da previsibilidade que os arranjos institucionais oferecem.

Analisando de maneira geral a condição da previsibilidade de comportamentos na América do Sul é possível compreender que

o desempenho de alguns governos tem contribuído para a deterioração desse fator. Não apenas o sistemático questionamento dos contratos por parte de alguns países (Bolívia, Venezuela, Paraguai), mas também a forma como é feito, contribui para fragilizar os laços de confiança e para o isolamento mútuo. A observância aos contratos, o respeito ao direito internacional e a adequação às instituições constrói gradualmente uma teia de relacionamentos pautada na confiança acerca do comportamento dos pares. O rompimento desses laços é mais célere do que sua tessitura e, quanto à necessidade de preservá-la, não parece haver consenso na região (MALLMANN, 2010, p. 18).

“No contexto de deterioração das relações entre Colômbia, Equador e Venezuela, a competição estratégica entre Chile e Peru [...] o regionalismo sul-americano se vê na ausência de instrumentos para gerenciar a ordem regional de segurança” (TEIXEIRA JR, 2010, p. 15, 16). Desse modo, as relações entre os países da América do Sul são dotadas de relativa instabilidade e, por consequência, a previsibilidade dos comportamentos não é um fator preponderante. Todavia, “a única experiência que poderia encarnar esse mecanismo seria o Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, embora não conte com um processo robusto de institucionalização, em parte por ser uma experiência recente” (TEIXEIRA JR, 2010, p. 16).

Contudo, o Conselho de Defesa tem demonstrado desenvolvimento. A criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa pode ser citado como um exemplo. Aprovado em 2009 e criado em 2011 na Argentina, o CEED possui três objetivos: o primeiro afirma que é

objetivo do CEED “Contribuir mediante análises permanentes identificações de desafios, fatores de risco e ameaça, oportunidades e cenários relevantes para a defesa e a segurança regional e mundial, tanto no presente quanto no mediano e longo prazo. (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA, 2010, p. 2); o segundo que asserta como objetivo do Centro “Promover a construção de uma visão compartilhada que possibilite a abordagem comum em matéria de defesa e segurança regional, dos desafios, fatores de risco e ameaça, oportunidades e cenários previamente identificados” (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA, 2010, p. 2).

O terceiro, por fim, destaca como objetivo “Contribuir na identificação de enfoques conceituais e lineamentos básicos comuns que permitam a articulação de políticas em termo de defesa e segurança regional” (CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA, 2010, p. 2). Considerando-os é interessante destacar que eles se relacionam diretamente com uma problemática do Conselho de Defesa apresentada anteriormente neste capítulo: a percepção que diferentes países podem ter acerca dos conceitos de Segurança e Defesa.

Conforme destaca o segundo objetivo, é papel do Centro de Estudos construir uma visão compartilhada por todos os países quando se trata de segurança e defesa. De tal forma, é possível compreender que têm ocorrido avanços dentro da instituição da UNASUL e que os Estados têm trabalhado e criado mecanismos para aumentar suas capacidades e sua previsibilidade (tanto na figura dos Estados como da instituição), aprofundar os valores compartilhados e desenvolver o processo integracionista.

### 3 A IIRSA E O CONSELHO DE DEFESA ESTUDADOS A PARTIR DAS CONDIÇÕES PROPOSTAS POR JOSEPH NYE

Joseph Nye é um dos principais autores da teoria do neoinstitucionalismo liberal, pois juntamente com Robert Keohane deu início a tal abordagem. Os dois autores também foram responsáveis pela criação do conceito da interdependência complexa. Considerada por muitos estudiosos como a forma do neoliberalismo mais convincente para estabelecer o debate entre as teorias do neorealismo e neoliberalismo, a teoria do neoinstitucionalismo teve suas raízes na teoria funcional e nos estudos de integração regional dos anos de 1940 até 1960. Esses estudos sugeriam que para se alcançar a paz e prosperidade os Estados deveriam alocar seus recursos, e até mesmo parte de sua soberania, para a criação de uma comunidade integrada que tivesse o interesse de promover o crescimento econômico e ser responsiva aos problemas da integração regional (LAMY, 2008).

Com o intuito de melhor contextualizar a teoria é possível afirmar que a proposta de constituir uma integração e formar uma comunidade eram motivadas pelo interesse de desafiar a perspectiva realista (dominante no período em virtude de duas Guerras Mundiais). Assim, as teorias de integração (baseadas no pensamento liberal) promoveram, após a Segunda Guerra Mundial, um pensamento menos idealista e mais pragmático quando em comparação com o internacionalismo liberal de antes da Primeira Guerra (LAMY, 2008).

Os teóricos do neoinstitucionalismo também seguiam um pensamento de viés transnacional. Eles acreditavam que o mundo estava se tornando mais pluralista no tocante ao número de atores envolvidos nas interações internacionais. Além disso, também acreditavam que esses atores tornavam-se cada vez mais dependentes uns dos outros. Já a interdependência complexa partia do pressuposto de que a globalização representava um aumento das ligações e dos canais disponíveis para a interação. Considera-se que ela seria constituída por quatro características: aumento das ligações entre atores Estatais e não Estatais; nova agenda em matéria de assuntos internacionais que não fazia distinção entre *low politics* e *high politics*; reconhecimento de canais múltiplos para interação entre atores em diferentes Estados; e declínio da eficácia da força militar como um meio político (LAMY, 2008).

Em se tratando do debate entre neorealismo e neoinstitucionalismo liberal Lamy (2008, p. 132) afirma que:

Neo-liberal Institutionalism or Institutional theory shares many of the assumptions of neo-realism. However, its adherents claim that neo-realist focus excessively on conflict and competition, and minimize the chances for cooperation even in an anarchic international system. Neo-liberal Institutionalists see 'institutions' as the mediator and the means to achieve cooperation among actors in the system.

Nesse sentido, o maior obstáculo para que uma cooperação seja bem sucedida é o não cumprimento das normas estabelecidas ou Estados dispostos a trair outros. Ademais, a cooperação nunca é realizada sem problemas. Todavia, os Estados irão transferir suas lealdades e recursos para as instituições caso essas sejam vistas como mutuamente benéficas e forneçam aos Estados oportunidades para garantir seus interesses internacionais. De tal modo, ressalta-se também que a cooperação nem sempre pode ser vista como algo benéfico, que promoverá a paz e prosperidade aos Estados (NYE, 1968).

Considerando o exposto prossegue-se o estudo com o intuito de apresentar as propostas de Joseph Nye para mensurar a integração regional comparativamente. Em seu trabalho *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement* (Integração Regional Comparativa: Conceitos e Medições – em tradução livre), de 1968, Nye aponta o grande crescimento teórico acerca das causas do crescimento da integração regional tanto na Europa quanto em outras partes do mundo. Contudo, essas perspectivas variam em seus conceitos e em suas formas de mensuração, acarretando, segundo o autor, em dois problemas.

O primeiro é a dificuldade de relacionar conceitos elaborados por diferentes autores. Eles (ao acreditarem estar debatendo sobre a mesma temática) não conseguem dialogar acerca do tema proposto. E mesmo quando conseguem, há diferenças entre os conceitos que estão sendo discutidos, dificultando a resolução do debate.

O segundo problema diz respeito à comparação entre processos de integração regional. Acerca deste ponto Nye afirma que:

Various authors have cast doubt upon the similarity of integration processes in Europe and less developed areas (and thus upon the adequacy of our European-oriented theoretical models) by pointing to important differences in infrastructure, market mechanisms, external dependence, administrative resources, political group structure, interdependence of social sectors, national consciousness, and ideology. Such doubts about comparison can only be met by the formulation of precise hypotheses (with clearly stated limits) which are susceptible to falsification. In particular there is a need to elaborate the relationship between regional integration processes and different external political conditions. Yet efforts to formulate such hypotheses are hindered by the fuzziness of the general concept of integration (NYE, 1968, p. 855).

O aspecto destacado acima é especialmente importante quando o estudo da União de Nações é proposto, pois destaca um dos principais problemas existente no estudo da



integração regional: a comparação entre processos integracionistas a partir de parâmetros essencialmente europeus. Joseph Nye, que apresenta muitos aspectos transnacionalistas neste seu trabalho, escreve em um período no qual a integração europeia ainda era o principal objeto de estudo da integração regional e dessa forma, o processo integracionista europeu era o foco de qualquer estudo comparativo.

No entanto, as diferenças existentes entre a integração europeia eram demasiadamente numerosas conforme foi apresentado, sendo necessária a criação de conceitos (hipóteses) que possam ser aplicadas a quaisquer processos integracionistas. A utilização desta abordagem detém importância para a análise da União de Nações, pois isola fatores específicos para o estudo do processo integracionista, possibilitando um maior grau de aprofundamento. Acerca dos conceitos elaborados por Nye, Mallmann (2010, p. 12) entende que “tais categorias são suficientemente abstratas para assegurar sua aplicabilidade ao caso sul-americano”. No entanto, Nye afirma que para que tais conceitos tenham precisão é preciso primeiro estabelecer o que se entende por integração regional (NYE, 1968).

O conceito de integração regional em geral é tido como sendo vasto e por vezes confuso. O autor em questão dessa maneira, trabalha primeiramente com as definições de integração regional propostas por Karl Deutsch e por Ernst Haas. A primeira se baseia na definição criada por Deutsch, de comunidades de segurança em *Political Community and the North Atlantic Area* e afirma que são instituições e práticas disseminadas o suficiente para assegurar, por um longo período de tempo, expectativas dependentes de uma mudança pacífica entre a população (DEUTSCH et al, 1990).

Já a definição de Haas, conforme colocada no capítulo anterior, afirma que integração regional compreende um processo no qual os atores políticos estatais “são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições detêm ou reclamam, jurisdição sobre os estados nacionais consolidados” (HAAS *apud* DOUGHERT & PFALTZGRAFF, 2003, p. 648). Dessa forma, tem-se que:

Efforts to reconcile these have tended to emphasize *levels* of integration with varying thresholds. There are at least two difficulties with the "threshold and levels" approach as a means of reconciling varying definitions. First, the notion of a lower level tends to imply a primary or more easily attained stage. But it is not clear that a security community always precedes or is easier to achieve than the initiation and early stages of a common market (NYE, 1968, p. 857, 858).

A segunda dificuldade é que a concepção de níveis nada resolve alguns dos problemas que estão implícitos na definição de Haas. Nye (1968) aponta que essa definição possui vários indicadores potenciais como lealdades, atividades políticas e novas instituições que possuem

jurisdição. Destarte, alguns questionamentos são feitos: 1) E se um aumento nos três potenciais não gerar variação nesses a um mesmo ritmo, ou se não houver variação de forma alguma? 2) Como julgar o grau ou nível desta definição de integração caso atividades políticas tenham mudado, as instituições estejam levemente alteradas, mas as lealdades tenham sido deixadas para trás?

Para Nye, tais definições de integração impedem de perceber as diferentes taxas de mudança existentes entre os diferentes indicadores e de tal forma, informações que seriam úteis para a análise causal são retidas. A fim de evitar a retenção das informações, o autor em questão afirma que “A more fruitful approach, in the view of this writer, is to disaggregate the concept of integration, develop simple measurements for its component parts” (NYE, 1968, p. 858). Assim, Joseph Nye irá desconstruir os conceitos de integração já trabalhados com o intuito de extrair desses os diferentes indicadores que os compõem. O intuito de tal proposta ao isolar os indicadores é deixá-los completamente abertos para que possam ser relacionados e testados de forma empírica.

Desta forma, Nye propõe que:

The concept of integration, verbally defined as forming parts into a whole or creating interdependence, can be broken down into economic integration (formation of a transnational economy), social integration (formation of a transnational society), and political integration (formation of transnational political interdependence). These three can in turn be broken down into more interesting and useful subtypes, each associated with a clear measurement (NYE, 1968, p. 858).

Assim, Nye desmembra os conceitos propostos e divide seu estudo em três grandes ramos (integração econômica, integração social e integração política). De acordo com ele:

By stressing type rather than levels of integration we can indicate how various usages of integration relate to each other without having to decide *a priori* which is prior or more easily achieved. We can also resolve disputes about the condition of an integration process as well as point to the kind of evidence that can be used to qualify and falsify a number of the hypotheses in the existing literature (NYE, 1968, p. 858).

Portanto, compreendida a desconstrução dos conceitos de integração regional realizada por Joseph Nye, dá-se prosseguimento ao estudo abordando cada uma das partes constituintes da integração regional (integração econômica, integração social e integração política) de forma individual. Paralelo ao seu estudo serão aliados alguns dos conceitos sobre quais condições (ou fatores) podem determinar que um processo integracionista seja bem sucedido. Estabelecidos originalmente por Joseph Nye em seu livro *Parts of Peace*, escrito em 1971,

alguns desses são: a simetria econômica das unidades, o pluralismo e a estabilidade interna dos Estados.

Lembrando que, em *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement*, Nye (1968) realiza a desconstrução dos principais conceitos de integração da época para a partir disso criar indicadores capazes de estabelecer parâmetros de comparação entre dois ou mais processos de integração regional. O estudo realizado por Nye mostra-se importante devido ao caráter específico que é atribuído aos fatores de comparação que constituem uma integração regional.

Considerando este aspecto específico da análise formulada por Joseph Nye, o capítulo será dividido em dois grandes momentos. O primeiro deles dedicar-se-á ao estudo da integração econômica e da condição da simetria econômica das unidades. Assim, serão apresentados os aspectos econômicos do bloco e a assimetria existente entre seus países membros. Além disso, procurar-se-á demonstrar a IIRSA como uma alternativa para a superação dos desafios apresentados pela assimetria econômica.

O segundo momento destinar-se-á ao estudo da integração social, da integração política e das condições da estabilidade interna e do pluralismo. O estudo da estabilidade interna contemplará o Conselho de Defesa Sul-Americano, uma vez que o estudo desta condição relaciona-se diretamente com as atribuições do CDS. O pluralismo, por fim, será estudado apenas no âmbito da IIRSA.

A condição do pluralismo abarcará apenas a IIRSA, pois esta condição exprime a participação de vários grupos sociais no processo de tomada de decisão. A Iniciativa para a Integração, em razão de ter em seus objetivos a busca por inserir novos atores sociais no processo decisório, torna-se o objeto de estudo de tal condição.

Ademais, não se é proposto aqui tamanho aprofundamento nestes aspectos. De tal modo, afirma-se que “Rather than allowing us to talk about integration in general and confusing terms, this disaggregation will tend to force us to make more qualified [...] generalizations [...], and thus pave the way for more meaningful comparative analysis [...]” (NYE, 1968, p. 858). Assim, os indicadores comparativos propostos por Nye tem o intuito de servir de parâmetro para outras pesquisas que se disponham a comparar dois ou mais processos de integração regional.

### 3.1 A Integração Econômica e a Simetria Econômica das Unidades

Para o estudo da integração econômica Nye traz a atenção para a definição de Balassa (*apud* NYE, 1968) de integração econômica. Para ele integração econômica é a abolição de da discriminação entre unidades econômicas de diferentes Estados. Balassa ainda divide a integração econômica em cinco categorias, sendo elas: Área de Livre Comércio, não havendo tarifas ou cotas; União Aduaneira, havendo a presença de uma tarifa externa comum; Mercado Comum, adiciona-se o fluxo livre dos fatores; União Econômica, realiza-se a harmonização das políticas econômicas; e Total Integração Econômica, na qual há a unificação de políticas e instituições políticas.

Nye ressalta que à primeira vista essas categorizações podem ser úteis para o estudo da integração além do viés econômico, pois as duas primeiras referem-se à categorias previstas pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) ao passo que as últimas pressupõe um critério político institucional. Contudo, o uso dessas para relacionar à integração econômica a integração política pode ser enganoso (NYE, 1968). O primeiro ponto destacado pelo autor em questão é que o termo “mercado comum” é amplamente empregado, mas não empregado da forma como deveria.

Além disso, o entendimento de que há níveis na integração tende a acarretar uma ideia linear (estágios) do processo integracionista, o que pode ser confuso na prática. Como exemplos disto é possível citar que o Mercado Comum Europeu atingiu o livre fluxo de fatores de forma parcial antes mesmo de uma Área de Livre Comércio completa e uma União Aduaneira em 1968. Outros pontos também destacados são que as categorias propostas por Balassa não abrangem as economias planificadas e, também não abordam as categorias da interdependência econômica que não envolvem o comércio, como a troca de serviços.

Deste modo, para que uma análise relacione a integração econômica com a integração política é necessário utilizar outras fontes de estudo, ou seja, outros indicadores:

For those of us who are interested in the effects of economic interdependence upon the political relations between sovereign states, it would be more useful to conceptualize two types of economic integration, each associated with specific measurements. Trade integration would be the proportion of intraregional exports to the total exports of the region. Services integration would be expenditures on jointly administered services (including the administration of trade integration schemes) as a percent of Gross National Product (GNP) (NYE, 1968, p. 861).

Portanto, através da aplicação dos indicadores estabelecidos por Nye torna-se possível comparar processos de integração regional distintos com mais acuidade. Um dos exemplos

utilizados por Nye é a comparação entre o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e o Mercado Comum da África Oriental. Os indicadores da integração pelo comércio e pelos serviços mostram que a África Oriental é superior ao MCCA em ambos os quesitos, sendo assim mais economicamente integrados dos que os da América Central.

Contudo, é preciso afirmar que uma maior integração segundo esses parâmetros não significa necessariamente maior bem-estar, significa apenas maior interdependência. Ademais, os efeitos políticos de uma maior interdependência dependerão de uma série de outros fatores como as percepções da elite política, assimetria da dependência e outras formas de dependência (NYE, 1968).

Conforme sustentado anteriormente, Joseph Nye define a simetria em termos de poder. Segundo ele a simetria relaciona-se com situações de dependência equilibrada e dependência desequilibrada. Assim, quanto menor a dependência de determinado Estado maior o seu poder. E tal configuração permanece enquanto as partes valorizarem seu relacionamento de interdependência (NYE, 2002). Para o caso específico da simetria econômica Nye defende que “Se um estado mais pequeno ou mais fraco tem um interesse maior em relação a uma questão, pode sair-se bastante bem” (NYE, 2002, p. 233). Para exemplificar tal afirmação o autor em questão traz o caso dos Estados Unidos e Canadá:

Os Estados Unidos representam quase três quartos do comércio externo do Canadá, enquanto que o Canadá representa cerca de um quarto do comércio externo dos Estados Unidos, o Canadá é mais dependente dos Estados Unidos do que o contrário. Não obstante, o Canadá venceu mais vezes numa série de disputas do que os Estados Unidos porque estava disposto a ameaçar acções de retaliação, tais como tarifas e restrições, que dissuadiram os Estados Unidos. Os Canadianos teriam sofrido muito mais do que os Estados Unidos caso as suas acções tivessem conduzido a uma disputa total, mas o Canadá calculou que era melhor arriscar a retaliação ocasional do que concordar com normas que os fariam sempre perder (NYE, 2002, p. 233).

Dessa forma, os Estados menores também são capazes de gerar ganhos a partir da ausência de simetria entre eles e os Estados maiores. Assim, eles “podem utilizar a sua maior intensidade e maior credibilidade para ultrapassarem a sua relativa vulnerabilidade na interdependência assimétrica” (NYE, 2002, p. 233).

No escopo da integração regional a assimetria também pode gerar ganhos (ainda que assimétricos) para os Estados que dela fazem parte. Nesse ponto, Joseph Nye (2002) chama atenção para os ganhos obtidos tanto pelo México quanto pelos Estados Unidos na assinatura do NAFTA. Para o México o NAFTA representou o estreito ligamento de sua economia à economia estadunidense e o conseqüente maior acesso dessa aos mercados mexicanos. No

entanto, o NAFTA também representou para o México o aumento de sua interdependência e a suavização de suas assimetrias. Neste sentido, o autor em questão afirma que:

Ao concordar em interligar a sua economia com a do México, os Estados Unidos assumiram alguns dos passivos da economia mexicana juntamente com os benefícios de um acesso mais facilitado. Quando o valor do peso mexicano caiu vertiginosamente em 1994, a administração Clinton interveio no início de 1995 para segurar a moeda debilitada e reuniu um pacote de ajuda de muitos milhares de milhões de dólares. (...) a administração não tinha outra escolha senão salvar o peso (NYE, 2002, p. 234).

Em ocasião da crise mexicana e da queda do peso em 1994 os Estados Unidos encontraram-se na necessidade de intervir de modo a não serem demasiadamente prejudicados, auxiliando, neste processo, a economia mexicana. Destarte, Nye conclui que “Com maior interdependência, mesmo os países fortes podem verificar que são sensíveis a acontecimentos econômicos para lá das suas fronteiras” (NYE, 2002, p. 234).

### **A Simetria Econômica das Unidades e a IIRSA**

Maria Mallmann (2010, p. 19) ao analisar a condição da simetria econômica das unidades na América do Sul expõe que “A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração segundo Nye. E quanto a isso, observa-se extrema disparidade”. De acordo com o que foi abordado nos capítulos anteriores, a União de Nações configura-se como sendo uma instituição com grandes assimetrias. Seja na dimensão territorial, populacional ou econômica o que se nota é disparidade entre o Brasil e as demais economias da região. Acrescenta-se a isso o fato de que:

A quase totalidade dos países sul-americanos é agroexportadora, com baixos índices de industrialização e diversificação econômica. De todos, o Brasil é o único em que os manufaturados superam pouco mais de 50% do total das exportações. Nos países andinos, em cujas exportações pesam significativamente os bens energéticos e os minérios, o percentual de bens primários chega a atingir entre 80 e 90% das exportações (MALLMANN, 2010, p. 19).

A tabela na página seguinte apresenta o valor das exportações dos países da União de Nações em porcentagem de seu Produto Interno Bruto ao longo do período de 2003 a 2012. Sua análise traz o entendimento de que a maioria dos Estados sul-americanos depende grandemente dos frutos de suas exportações. Países como Bolívia, Chile, Paraguai e Venezuela apresentam os mais altos índices de ganhos oriundos de exportações em seu PIB

ao longo do período estudado com taxas de 37,75%, 38,39%, 53,51% e 30,94%, respectivamente. Ao passo que Argentina, Equador Peru e Uruguai apresentam valores intermediários e altos (23,27%, 28,74%, 25,28%, 28,8%, respectivamente) e Brasil e Colômbia detêm os menores índices (13,41% e 17,09%, respectivamente).

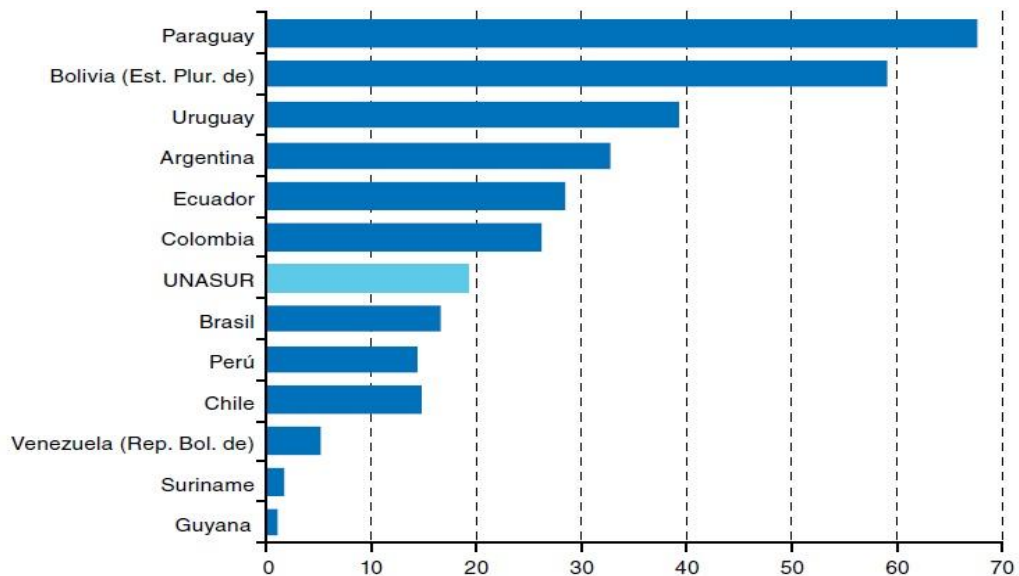
**Tabela 6 – Valor das Exportações dos Países da UNASUL em Porcentagem do Produto Interno Bruto (2003-2012)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	24,9	25,2	25	24,7	24,6	24,4	21,3	21,7	21,8	19,1
<b>Bolívia</b>	25,6	31,1	35,5	41,7	41,7	44,9	35,7	41,1	44,1	36,1
<b>Brasil</b>	14,9	16,4	15,1	14,3	13,3	13,6	10,9	10,8	11,8	13
<b>Chile</b>	33,9	37,8	38,3	42,5	43,8	41,5	37,1	37,8	37,6	33,6
<b>Colômbia</b>	16,5	16,7	16,8	17,6	16,5	17,7	16	15,9	18,9	18,3
<b>Equador</b>	22,5	24,5	27,6	30,3	31,9	34,1	25,2	28,6	31,7	31
<b>Guiana</b>	89,8	95,7	84,6	-	-	-	-	-	-	-
<b>Paraguai</b>	54,3	53,7	57,3	58,2	56,3	54,2	51,1	54,6	48,8	46,6
<b>Peru</b>	17,7	21,4	25	28,5	29	27,2	23,9	25,4	28,6	26,1
<b>Suriname</b>	19,7	26,1	30,4	-	-	-	-	-	-	58,6
<b>Uruguai</b>	27,4	32,1	30,4	30,2	29	30,2	28,2	27,1	27,2	26,2
<b>Venezuela</b>	33,8	36,1	39,6	36,5	31,1	30,8	18	28,5	29,9	25,1

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012a).

Com o intuito de melhor ilustrar as exportações da região o gráfico na página seguinte (Gráfico 6) traz as exportações intrarregionais entre os países membros da UNASUL. A partir da observação do gráfico conclui-se que, apesar de serem uns dos países que mais tem seu PIB constituído por exportações, Chile e Venezuela estão entre os que menos participam do comércio intrarregional, optando por efetuar suas trocas com Estados fora do bloco sul-americano a exemplo dos Estados Unidos. Além disso, nota-se o Paraguai como o país mais dependente de suas exportações e também o que mais participa do comércio intrarregional, sendo quase 70% de suas exportações voltadas para a região.

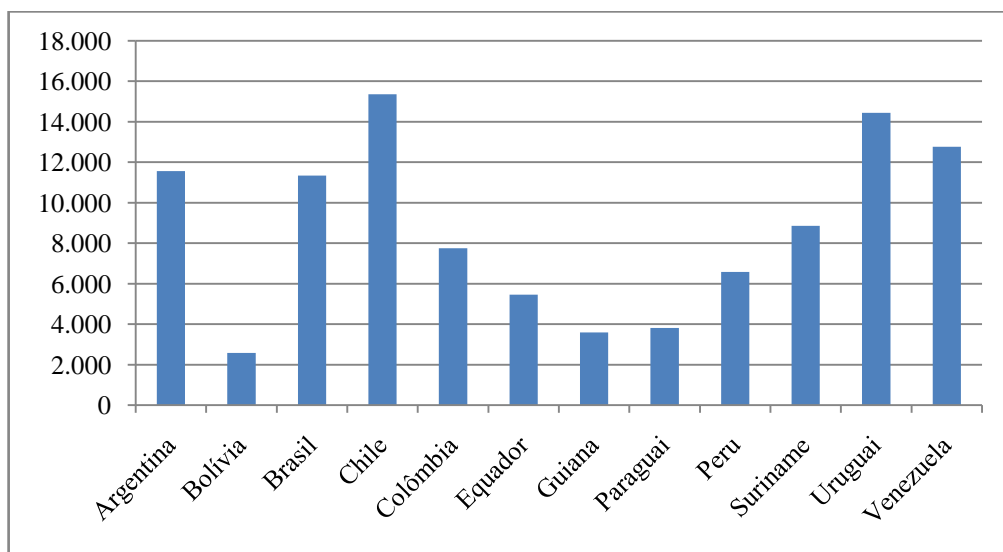
**Gráfico 6 – Comércio Intrarregional dos Países da UNASUL em Porcentagem do Total de Exportações (2010)**



**Fonte:** Retirado de Comisión Económica para América Latina y el Caribe e UNASUR (2011, p. 40).

Mais um dado a ser acrescentado à análise é o Produto Interno Bruto per capita dos membros da UNASUL.

**Gráfico 7 – Produto Interno Bruto per Capita (em US\$) dos Países Membros da UNASUL (2012)**



**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados obtidos pelo banco de dados do The World Bank (2012a).



Com base no gráfico, compreendem-se as assimetrias existentes na região. Dos doze países membros apenas cinco possuem um PIB per capita superior a dez mil dólares e três um valor inferior a quatro mil dólares, tendo a Bolívia o menor valor registrado (2,5 mil dólares). Comparando os países da UNASUL com outras regiões como os Estados Unidos e a União Europeia observam-se profundas diferenças. Ao passo que o Chile (país com maior PIB per capita) possui um valor de 15.363 dólares e o bloco da UNASUL um valor de 8.674, os Estados Unidos e a União Europeia possuem um PIB per capita de 49.965 e 32.677, respectivamente. O intuito de enfatizar tais dados é ressaltar os desafios que a região tem a enfrentar para continuar a desenvolver o processo integracionista, pois para tanto o equilíbrio de tais cifras são necessários (MALLMANN, 2010).

Com base na lógica proposta por Nye compreende-se que os países sul-americanos, em sua maioria, caracterizam forte vínculo de interdependência entre si, contudo as assimetrias econômicas predominam na região. Não negligenciando os aspectos e dificuldades apresentadas no capítulo anterior, uma alternativa apresentada para a superação deste desafio é o aprofundamento da integração em infraestrutura proporcionado pela IIRSA. Isso porque:

[...] la mejora de la infraestructura, si efectivamente contribuye a reducir el tiempo y costo de la conectividad, lo que hace es disminuir la distancia económica entre diferentes ubicaciones. [...] La provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo. Es así que la ausencia de una infraestructura adecuada y la provisión ineficiente de servicios de infraestructura constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas de desarrollo y la obtención de tasas de crecimiento económico que superen los promedios internacionales (INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA, 2010, p. 8 e 9).

Elevada do Comitê de Direção Executiva<sup>29</sup> ao âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) no ano de 2009 a IIRSA tem apresentado novas propostas para o aumento da integração em infraestrutura. Sua elevação a um Conselho de Ministros teve o intuito de conferir maior suporte político às atividades desenvolvidas, provendo os investimentos necessários para a execução de projetos prioritários.

Segundo relatório do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (2011) por ocasião da criação do Plano de Ação 2012-2022 de um total de 531 projetos do Portfólio, 159 projetos estão em fase de execução por um valor estimado de 52,047 bilhões de

<sup>29</sup> A estrutura institucional da IIRSA foi desenvolvida para a implementação e acompanhamento do Plano de Ação 2000-2010. Ela baseava-se na coordenação de instituições que já existiam nos países membros e no apoio técnico de três agências regionais de desenvolvimento. Faziam parte de sua estrutura institucional o Comitê de Direção Executiva (sua principal instância), as Coordenações Nacionais, os Grupos Técnicos Executivos, o Comitê de Coordenação Técnica e a Secretaria do Comitê de Coordenação Técnica.

dólares (45% do Portfólio). Outros 309 projetos estão em fase de preparação por um valor estimado de 53,665 bilhões (46% do Portfólio) e 63 projetos foram concluídos por um valor de 10,409 bilhões (9% do Portfólio).

## **O Banco do Sul**

Apesar de não ser ponto central deste trabalho, entende-se que ao estudar a simetria econômica das unidades uma proposta sul-americana deve ser mencionada: O Banco do Sul. Dessa forma, realizar-se-á uma breve discussão sobre o tema. A pretensão do estabelecimento de um Banco Central e criação de uma nova arquitetura financeira sul-americana podem ser datadas desde antes a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. A primeira manifestação destas pretensões foi a partir de debates para a criação de uma moeda comum para Brasil e Argentina. Contudo a ideia foi colocada em um período de expansão do real, não somente frente ao dólar, mas também em relação ao peso argentino. Desta forma:

La idea, planteada por ambos países, implica un solo banco central y una sola política monetaria, algo que en este contexto es imposible y que en realidad solo puede ser logrado en un plazo largo, luego de ejercicios de convergencia de indicadores macroeconómicos como los realizados en Europa (UGARTECHE, 2008, p. 16).

A proposta inicial do Banco do Sul foi lançada pelo finado Presidente Hugo Chávez, em 2005, no âmbito da antiga Alternativa Bolivariana para as Américas, hoje denominada de Aliança Bolivariana para a Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos, passando a ser defendida no ano seguinte pelo então presidente argentino Nestor Kirchner e em 2007 pelo presidente do Equador Rafael Correa (CALIXTRE & BARROS, 2010). Em maio deste mesmo ano a Declaração de Quito estipulou (por meio da assinatura de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) os fundamentos do Banco do Sul como um banco para o desenvolvimento sul-americano.

Além disso, os Estados ratificaram que a falta de transparência característica das instituições estadunidenses não seria repetida, que sua estrutura teria como base o pensamento de um voto por país, e que o Banco teria inicialmente, um capital subscrito no valor de 21 bilhões de dólares e o intuito de arrecadar três vezes mais esse montante (UGARTECHE, 2008). O sistema de votação proposto para o Banco do Sul reduz as assimetrias existentes na região no tocante ao processo de tomada de decisões, pois garante a participação dos países menores e impede o poder de veto dos maiores, contrapondo-se aos sistemas de votação

utilizados no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial (CALIXTRE & BARROS, 2010).

Assim, ao estipular o sistema de votação dessa maneira os Estados representados no Banco do Sul estão institucionalizando formas para mitigar as assimetrias existentes na região.

Tal sistema, além de garantir a participação dos menores, impede, assim como nos sistemas de deliberação por consenso, o poder de veto dos grandes. Isto guarda referência com as críticas (propagadas, particularmente, pelos países emergentes) ao sistema desigual de votos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, nos quais há ponderação pelas quotas-partes, considerada pelos países da região um elemento que reforça as desigualdades na aplicação dos recursos (CALIXTRE & BARROS, 2010, p. 22).

Conforme observado no enxerto anterior, as assimetrias presentes na América do Sul poderiam ser justificadas a implementação um sistema de votação desigual, favorecendo Estados com maior poderio econômico como o caso de Argentina, Brasil e Venezuela (que têm a responsabilidade de capitalizar maiores investimentos para o Banco).

Em dezembro de 2007 foi assinada a Ata Fundacional do Banco do Sul que reflete a mentalidade de que ao melhorar a taxa de crescimento e fortalecer os mercados internos torna-se possível melhorar a qualidade de vida da população, reverter a tendência migratória e reduzir a concentração de renda (BANCO DEL SUR, 2007; FERREIRA, 2010). Nela os estados signatários afirmavam que o Banco do Sul seria a instituição primária e essencial para a criação de uma nova arquitetura financeira regional com os objetivos de: 1) consolidar a autonomia das economias regionais e buscar uma maior estabilidade; 2) continuar atenuando sua vulnerabilidade externa; 3) e beneficiar o aparato produtivo que priorize as necessidades básicas dos povos (BANCO DEL SUR, 2007).

Com sua sede estabelecida em Caracas, Venezuela, e duas subsedes sediadas em Buenos Aires, Argentina, e La Paz, Bolívia, o Banco do Sul tem por funções:

El Banco tendrá por funciones, en beneficio de los países suramericanos miembros del Banco, entre otras: financiar proyectos de desarrollo en sectores claves de la economía, orientados a mejorar la competitividad y el desarrollo científico y tecnológico, agregando valor y priorizando el uso de materias primas de los países miembros; financiar proyectos de desarrollo en sectores sociales para reducir la pobreza y la exclusión social; así como financiar proyectos que favorezcan el proceso de integración suramericana y crear y administrar fondos especiales de solidaridad social y de emergencia ante desastres naturales, todo ello mediante la realización de operaciones financieras activas, pasivas y de servicios (BANCO DEL SUR, 2007, p. 2).

Na assinatura da Ata foi estipulado um prazo de sessenta dias para criação da nova entidade, prazo esse que não foi alcançado (UGARTECHE, 2008), tendo como data prevista para dar início as suas atividades o mês de abril de 2013, mas somente tendo efetivo início em junho do mesmo ano com Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela como membros. O Banco do Sul é dotado de uma série de problemas existentes desde a sua gênese. Alguns deles referem-se às vontades dos Estados e às assimetrias existentes entre eles.

Ugarteche (2008) expõe que era vontade do Equador quebrar o impasse existente entre os grandes países, semelhante a como fez a Bélgica com a criação da Comunidade Econômica Europeia na década de 1950. A proposta equatoriana era aproximar a Comunidade Andina de Nações e o MERCOSUL. O primeiro passo para que isso ocorresse foi em maio de 2008 quando os países da América do Sul se reuniram para assinar o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas e decidiram estudar a proposta brasileira para criar um Conselho de Defesa que tinha o intuito de “ganar autonomía frente a la presencia militar de potencias extrarregionales, avanzar en la coordinación entre las Fuerzas Armadas de la región para evitar incidentes como el de la frontera colomboecuatorialiana” (UGARTECHE, 2008, p. 17). Contudo era necessário que todos aceitassem a proposta e a Colômbia foi contra. Paralelamente, a ideia de unir a CAN ao MERCOSUL foi substituída pela de expandir o MERCOSUL aos demais membros da UNASUL.

Todavia, a expansão do MERCOSUL para os demais Estados da União de Nações não deve ser visto como algo simples. Chile, Colômbia e Peru ou têm tratados de livre comércio firmados com os Estados Unidos ou tem a intenção de fazê-lo. De tal modo, pertencer ao MERCOSUL não é visto como prioritário, pois a política comercial destes países está orientada para o Norte, apesar do comércio intrarregional entre Peru e Colômbia estar em fase de crescimento.

O segundo problema é a assimetria, podendo ser considerada como um dos mais dificultosos da região. Ugarteche (2008) destaca que dentre os sete países fundadores do Banco do Sul, três (Argentina, Brasil e Venezuela) representam 70% do PIB e do comércio da região, enquanto os quatro restantes são países soberanos com vontade de serem expressivos nas negociações. Apesar disso, o Banco do Sul tem em sua proposta a redução de tais assimetrias ao afirmar em sua Ata Fundacional que:

[...] la integración suramericana debe constituir para los pueblos de la región un espacio consagrado a la promoción del desarrollo económico y social, a la reducción de las asimetrías, a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y a la convergencia y complementariedad de los procesos de integración económica (BANCO DEL SUR, 2007, p. 1).

Destarte, apesar das grandes assimetrias da região, entende-se que o Banco do Sul é uma instituição que tem a capacidade e os mecanismos necessários para mitigar, mesmo que a passos lentos, as desigualdades econômicas região.

### *3.2 A Integração Social, a Integração Política, o Pluralismo e a Estabilidade Interna*

A segunda tipologia de integração estabelecida por Nye é a integração social. Nela o autor destaca a utilização da análise de transações (comunicações, turismo) entre Estados como uma forma interessante, porém controversa de estudar integração regional (NYE, 1968). Similarmente ao que foi explicitado quando foi exposta a compatibilidade de valores de Karl Deutsch, Joseph Nye também ressalta críticas semelhantes.

Critics have maintained that evidence of increasing transactions is not a good index of "integration" because it does not directly measure the growth of community or sense of obligation which may lag far behind interactions. Not only may the identitive sense of community lag, but transactions may also not be a good indicator of security community (NYE, 1968, p. 862).

Uma forma apontada para superar as críticas é distinguir entre as categorias da integração social e da integração política usando os dados obtidos das transações para mensurar a social. Neste ponto, a integração social define-se como sendo a criação de uma sociedade transnacional ou a abolição dos impedimentos para o fluxo livre das transações.

Assim, os indicadores apontados são a integração social de massas, que buscaria formas de comunicação interpessoal (correspondências, ligações telefônicas) para utilizar como fonte de mensuração; e a integração social dos grupos especiais ou elites, que como fonte de mensuração poderiam ser utilizados dados como a percentagem de estudantes que tiveram sua educação formada em outras universidades da região comparada com a percentagem de estudantes que cursaram em universidades fora da região. A tabela na página seguinte exemplifica uma maneira, seguindo a lógica proposta, de estudar a integração social.

Como uma ferramenta de comunicação interpessoal, a internet facilita e acelera a comunicação entre os indivíduos independente de sua localização. Com base neste fato, e aplicando a lógica proposta por Nye, considera-se que um aumento no número de indivíduos com acesso a internet pode ser utilizado como exemplo para a análise da integração social de massas.

**Tabela 7 – Usuários de Internet (por 100 pessoas)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	11,9	16	17,7	20,9	25,9	28,1	34	45	51	55,8
<b>Bolívia</b>	3,5	4,4	5,2	6,2	10,5	12,5	16,8	22,4	30	34,2
<b>Brasil</b>	13,2	19,1	21	28,2	30,9	33,8	39,2	40,7	45	49,8
<b>Chile</b>	25,5	28,2	31,2	34,5	35,9	37,3	41,6	45	52,3	61,4
<b>Colômbia</b>	7,4	9,1	11	15,3	21,8	25,6	30	36,5	40,4	49
<b>Equador</b>	4,5	4,8	6	7,2	10,8	18,8	24,6	29	31,4	35,1
<b>Guiana</b>	-	-	-	-	-	18,2	23,9	29,9	32	34,3
<b>Paraguai</b>	2,1	3,5	7,9	8	11,2	14,3	18,9	19,8	23,9	27,1
<b>Peru</b>	11,6	14,1	17,1	20,7	25,2	30,6	31,4	34,8	36	38,2
<b>Suriname</b>	4,7	6,1	6,4	9,5	14,1	21,1	31,4	31,6	32	34,7
<b>Uruguai</b>	15,9	17,1	20,1	29,4	34	39,3	41,8	46,4	51,4	55,1
<b>Venezuela</b>	7,5	8,4	12,6	15,2	20,8	25,9	32,7	37,4	40,2	44

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados do The World Bank (2012a).

Prosseguindo com os estudos dos tipos de integração e as condições fundamentais para o sucesso de um processo de integração pode-se destacar a integração política, juntamente com as condições do pluralismo e a da estabilidade interna. Dos três tipos de integração política é a mais ambígua e difícil de formular índices satisfatórios, pois se questiona se a interação política ou senso de obrigação (comunidade) ou ambos são elementos necessários para formular uma definição.

Com o intuito de solucionar tal questionamento, quatro tipos de integração política podem ser destacados, são elas: a integração política institucional; a interacional; a atitudinal; e o conceito de comunidade de segurança proposto por Karl Deutsch (NYE, 1968), sendo de interesse deste estudo apenas a integração institucional. Não obstante, antes de prosseguir para os tipos de integração é de interesse ressaltar um dos conceitos propostos por Nye: a estabilidade interna.

### **A Estabilidade Interna e o Conselho de Defesa Sul-Americano**

Definida por Nye em seu livro *Parts of Peace* como a capacidade dos Estados de se adaptarem e responderem aos desafios apresentados pelo sistema internacional (NYE *apud*

MALLMANN, 2010), a estabilidade interna na região sul-americana caracteriza-se por ser relativamente baixa. Nesse sentido, Mallmann (2010, p. 19) coloca que “De acordo com o Índice de Estabilidade Política (IEP), não houve desde 1994 nenhum semestre sem registro de algum dos indicadores de instabilidade trabalhados”.

Neste mesmo pensamento e com o intuito de melhor ilustrar a estabilidade interna dos Estados da América do Sul apresenta-se a seguir (Tabela 8) o Índice de Estabilidade Política<sup>30</sup> (IEP) entre os anos de 2006 a 2011. No interesse de estabelecer um parâmetro de análise também serão apresentados os índices de Estados Unidos, Espanha e França.

**Tabela 8 – Índice de Estabilidade Política dos Estados da UNASUL, Estados Unidos, Espanha e França (2006-2011)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Argentina</b>	0,05	0,15	-0,05	-0,16	-0,01	0,2
<b>Bolívia</b>	-0,87	-0,88	-0,75	-0,52	-0,45	-0,5
<b>Brasil</b>	-0,22	-0,32	-0,24	0,23	0,08	-0,04
<b>Chile</b>	0,56	0,38	0,41	0,56	0,63	0,56
<b>Colômbia</b>	-1,84	-1,78	-1,83	-1,75	-1,48	-1,25
<b>Equador</b>	-0,86	-0,8	-0,73	-0,69	-0,63	-0,73
<b>Guiana</b>	-0,77	-0,56	-0,65	-0,62	-0,44	-0,44
<b>Paraguai</b>	-0,74	-0,69	-0,68	-0,97	-0,91	-0,72
<b>Peru</b>	-0,89	-0,81	-0,93	-1,06	-0,88	-0,69
<b>Suriname</b>	-0,01	-0,03	0,1	0,14	0,09	0,19
<b>Uruguai</b>	0,9	0,85	0,86	0,8	0,86	0,94
<b>Venezuela</b>	-1,21	-1,2	-1,29	-1,42	-1,38	-1,3
<b>Estados Unidos</b>	0,37	0,25	0,45	0,34	0,35	0,54
<b>Espanha</b>	-0,04	-0,16	-0,25	-0,33	-0,16	0,13
<b>França</b>	0,54	0,53	0,51	0,52	0,70	0,61

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados do The World Bank (2012b).

A partir da observação da tabela é possível compreender que os Estados da América do Sul têm um IEP, em geral, negativo. Apenas Chile e Uruguai apresentam um índice preponderantemente positivo, mostrando-se, segundo o índice, mais estáveis do que os seus

<sup>30</sup> O Índice de Estabilidade Política reflete a probabilidade que um governo seja desestabilizado ou derrubado por meio inconstitucionais ou violentos, seja por motivos políticos ou terrorismo. O Índice varia em um intervalo de -2,5 (fraca) e 2,5 (forte) o grau de governança dos Estados e sua consequente estabilidade política. Alguns dos indicadores utilizados por este índice são: conflitos armados; demonstrações de violência; tensões internacionais; ameaça de terrorismo; conflitos de ordem étnica, religiosa e regional; conflitos sociais violentos; segurança pública externa; estabilidade do governo; conflitos internos; conflitos externos; e tensões étnicas. A relação de todos os indicadores encontra-se disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/pv.pdf>>.

vizinhos, a exemplo de Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (detentores dos piores índices da região).

Um exemplo que também exemplifica a instabilidade da região, conforme apresentado anteriormente, foi a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo de forma considerada inconstitucional pelos membros da UNASUL, que decidiram pela suspensão paraguaia através da Decisão 26/2012. Apesar disso, percebe-se que a realidade sul-americana (para alguns Estados) não se distancia muito da de países considerados desenvolvidos, como o caso de Argentina ou Brasil quando comparados à Espanha.

A região da América do Sul pode ser caracterizada como de alta heterogeneidade e ausência de uma liderança clara, tanto na perspectiva política como estratégica (ARAVENA, 2010). Alguns dos fatores podem ser considerados responsáveis pela relativa instabilidade observada na região. O primeiro deles é a desigualdade. “Éste es el principal flagelo que tiene la región con el quintil más rico que congrega más del 60% de ingresos mientras el 20% más pobre en muchos casos no alcanza a llegar al 6%” (ARAVENA, 2010, p. 13). Apesar de declararem que a crise econômica foi resolvida, muitos desses países têm de enfrentar os efeitos causados por ela, em especial o desemprego (ARAVENA, 2010). A tabela a seguir ilustra a taxa de desemprego nos países membros da UNASUL entre o período de 2003 e 2012.

**Tabela 9 – Taxa de Desemprego nos Estados Membros da UNASUL\* (2003-2012)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Argentina</b>	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,3
<b>Bolívia</b>	9,2	6,2	8,1	8	7,7	6,7	7,9	6,5	5,8	-
<b>Brasil</b>	12,3	11,5	9,8	10	9,3	7,9	8,1	6,7	6	5,5
<b>Chile</b>	9,5	10	9,2	7,7	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4
<b>Colômbia</b>	17,1	15,8	14,3	13,1	11,4	11,5	13	12,4	11,5	11,3
<b>Equador</b>	11,6	9,7	8,5	8,1	7,4	6,9	8,5	7,6	6	4,8
<b>Paraguai</b>	11,2	10	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7	6,5	-
<b>Peru</b>	9,4	9,4	9,6	8,5	8,4	8,4	8,4	7,9	7,7	-
<b>Suriname</b>	7	8,4	11,2	12,1	-	-	-	-	-	-
<b>Uruguai</b>	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,6	7,1	6,3	6,2
<b>Venezuela</b>	18	15,3	12,4	9,9	8,4	7,3	7,9	8,7	8,3	8

\* Dados sobre a Guiana não disponíveis.

**Fonte:** Elaborado pelo autor com base em dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (2012).

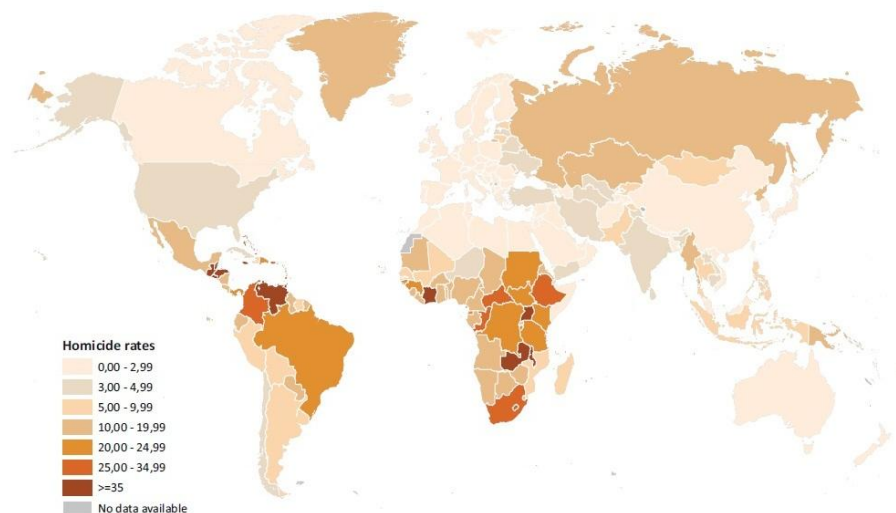


O estudo desta tabela revela que mesmo com as crises e problemas enfrentados pelos Estados sul-americanos a taxa de desemprego não sofreu grandes alterações. Pelo contrário, ao longo do período estudado nota-se a redução da taxa (em maior ou menor grau) em todos os países estudados, sendo Argentina, Uruguai e Venezuela os principais casos apresentando uma redução de aproximadamente 10% entre o período estudado.

Um segundo problema é tendência a manutenção de conflitos na região. Esses conflitos tradicionais persistem em não serem resolvidos de forma efetiva na região. Além do mais, as tensões causadas por eles geram fragmentação e disputas territoriais. Aravena (2010) afirma que atualmente, há pelo menos 13 conflitos abertos em toda América Latina, sendo 11 deles relacionados a temas territoriais ou marítimos e três vinculados a temas migratórios, trânsito ilegal entre fronteiras e outros. Na América do Sul, a Corte Internacional de Justiça foi capaz de solucionar alguns dos conflitos como foi o caso de dois envolvendo Argentina e Uruguai e um envolvendo Equador e Colômbia se tratando de fumigações na fronteira.

Outro problema causador de instabilidade na região é a violência. Ela é tida como uma das mais violentas quando comparadas com as demais do mundo, principalmente em homicídios por armas de fogo (ARAVENA, 2010). A Figura 4 representa as taxas de homicídio<sup>31</sup> em um nível mundial.

**Figura 4 – Mapa das Taxas de Homicídio por País (em 2010 ou o ano disponível mais recente)**

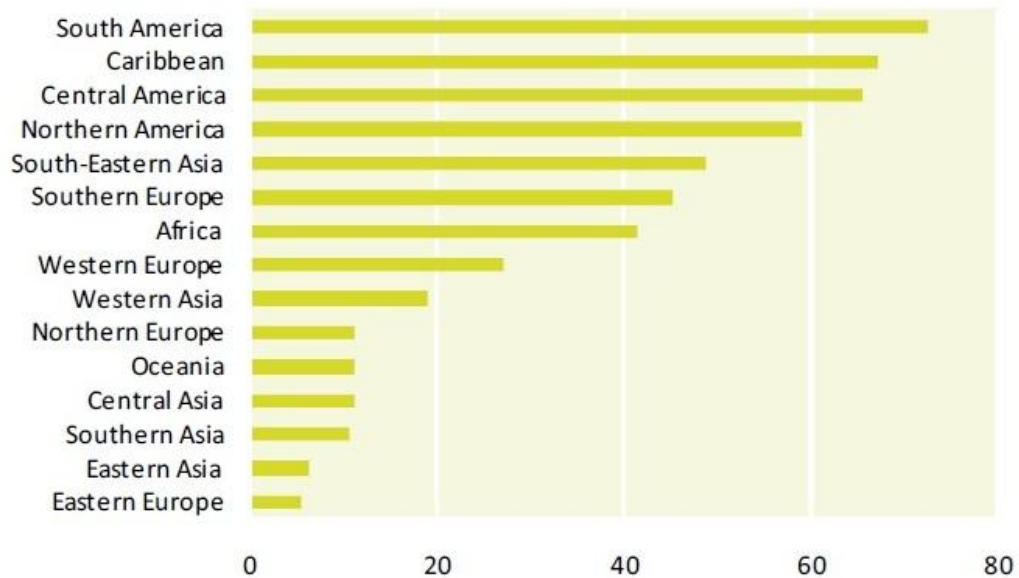


**Fonte:** Retirado de United Nations Office on Drugs and Crime (2011, p. 9).

<sup>31</sup> As taxas de homicídio são representadas através da porcentagem de homicídios ocorridos a cada cem mil indivíduos.

Sua observação leva a compreender que a América do Sul está entre as regiões mais violentas do mundo, tendo o Brasil, Colômbia e Venezuela com as maiores taxas. Outro exemplo é o gráfico seguinte:

**Gráfico 8 – Porcentagem de Homicídios por Armas de Fogo nas Sub-regiões (2010 ou ano mais recente disponível)**



**Fonte:** Retirado de United Nations Office on Drugs and Crime (2011, p. 10).

Um aspecto digno de destaque acerca dos homicídios é que eles estão mais propensos a ocorrer com baixos índices de desenvolvimento humano. Ademais, em países com alto nível de desigualdade em distribuição de renda as taxas de homicídio chegam a ser quatro vezes mais altas do que em sociedades mais igualitárias. Outro ponto é que as taxas de homicídio apresentam relação com aspectos econômicos. Períodos de aumento dessas taxas coincidem com quedas no PIB e aumento nos índices de preço ao consumidor (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2011).

Analisando os dados destacados é possível perceber que a América do Sul é uma área com relativa propensão a instabilidade, seja por fatores como a desigualdade dentro e entre os países, pela manutenção de conflitos entre os Estados, ou pela violência dentro desses. Nesse sentido, afirma-se que:

Cuando miramos la realidad de cada país, los problemas de la delincuencia aparecen en primer lugar como una preocupación de los ciudadanos. Esto hace que en distintos países las Fuerzas Armadas hayan sido requeridas para trabajar en temas de seguridad. En Ecuador, el presidente Correa tomó la decisión de sacar a las Fuerzas Armadas en alrededor de cuatro o cinco municipios. [...] El presidente Lula ha debido llevar a las FFAA a controlar la situación en Río y en Sao Paulo (ARAVENA, 2010, p. 17, 18).

Aravena ainda afirma que não é papel das Forças Armadas intervir em situações que caberia à polícia. Segundo esse autor: “Esto requiere mirar de mejor manera la legislación en este campo para evitar que la participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad genere desprofesionalización de los policías y de las propias Fuerzas Armadas” (ARAVENA, 2010, p. 18). O mesmo autor ainda afirma que, em razão disso, deveria haver o estabelecimento de um vínculo muito mais estreito entre o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Defesa Contra o Narcotráfico da UNASUL (ARAVENA, 2010).

### **O Pluralismo e a Tomada de Decisões na IIRSA**

Retomando a discussão acerca dos tipos de integração política tem-se que a *integração política institucional* tem seu foco em um questionamento central: quão fortes as instituições internacionais devem ser para que vários outros efeitos da integração ocorram? Nye (1968) aponta que os adeptos da teoria do federalismo<sup>32</sup> entendem que um elevado grau de integração institucional seria elemento necessário para que houvesse elevado grau nos demais tipos de integração. Os neofuncionalistas seguem o mesmo pensamento, todavia em menor grau. Então como mensurar o grau de centralização de uma instituição? A resposta de Nye está no tamanho e crescimento tanto dos recursos burocráticos fundamentais como dos funcionários administrativos. No entanto, uma dificuldade para a análise é que o aumento do orçamento e dos funcionários não necessariamente acompanha o crescimento da organização.

Além disso, o aspecto jurídico e legal das instituições deve ser considerado. Acerca deste aspecto Nye (1968, p. 867) questiona: “To what extent do the central institutions have

---

<sup>32</sup> Uma das teorias que compôs o arcabouço teórico do processo de integração europeu, o federalismo pretendia a transformação do continente europeu em uma União, um único Estado. Um de seus principais teóricos foi Altiero Spinelli. Defendia a natureza autônoma do movimento pan-europeu para a constituição de uma Federação Europeia e a criação da Assembleia Constituinte Europeia para comandar a legitimidade democrática. O movimento pan-europeu deveria unir todos que apoiavam a causa de uma federação europeia, independentemente das crenças políticas; deveria ser de caráter supranacional, promovendo a união dos federalistas além da lealdade nacional; e deveria influenciar diretamente a opinião pública com o intuito de exercer pressão sobre os governos nacionais. A Assembleia, por sua vez, representaria a opinião pública, representaria os partidos políticos de forma democrática e seria livre dos interesses de agentes do Poder Executivo que da manutenção de uma soberania absoluta.

autonomy from direct control by the member states? To what extent can they make binding decisions ‘supranationally?’ How important is it that integration institutions be given supranational powers?”. Deste modo, a integração política institucional pode ser dividida em dois subtópicos: a burocrática e a jurisdicional.

A burocrática refere-se aos indicadores previamente apresentados. A jurisdicional por sua vez, leva em consideração fatores como a supranacionalidade das decisões tomadas, o alcance dos poderes legais, cumprimento do alcance e a expansão da jurisdição. Com o intuito de estipular o grau de supranacionalidade cinco níveis de tomada de decisão são apresentados: 1) decisões tomadas pelos órgãos administrativos; 2) decisões tomadas por um segmento dos membros; 3) decisões tomadas pelos representantes de todos os governos, não havendo direito a veto; 4) decisões tomadas por todos os representantes, com direito a veto; 5) decisões com base em unanimidade (NYE, 1968). Um segundo aspecto relevante da integração jurisdicional é o alcance que os poderes jurisdicionais teriam quando aliados a tratados e instrumentos legais.

Acerca do processo de tomada de decisões destaca-se a condição estabelecida por Nye do pluralismo. Por essa condição entende-se o estabelecimento de um regime democrático e a possibilidade que diversos grupos possam tomar parte na formulação das políticas, especificamente as políticas externas (MALLMANN, 2010). Ao realizar análise dos conceitos de Nye aplicados à América do Sul, Mallmann (2010) observa que o pluralismo tem se desenvolvido de forma desigual entre os Estados.

A autora ainda ressalta que enquanto alguns países (a exemplo do Brasil, Chile e Uruguai) têm sido capazes de absorver novos atores sem grandes perdas, em outros (como Bolívia e Venezuela) se observa ou a redução desses atores ou a expansão desses em detrimento de outros (MALLMANN, 2010). Um exemplo de ator que busca inserção no processo de tomada de decisões é a Confederação Sindical de Trabalhadores/as das Américas (CSA). Ferreira (2010) afirma que a CSA defende a existência de mecanismos para participação social e a participação sindical nas tomadas de decisões.

Dentro do contexto da Iniciativa para a Integração o que se nota é que similarmente a uma das funções do Conselho de Delegados e Delegadas da União de Nações (promover espaços de diálogo e participação cidadã no processo de integração sul-americano) a IIRSSA também tem o interesse de criar mecanismos para que as comunidades envolvidas possam tomar parte no processo de seleção e definição dos projetos a serem trabalhados. Todavia assim como no caso do Conselho de Delegados e Delegadas, o Plano de Ação da Iniciativa

para a Integração não estabelece quais seriam os mecanismos para participação e consulta a serem incorporados.

Após os dez primeiros anos de atuação da IIRSA, Mauro Marcondes Rodrigues (coordenador da IIRSA no Banco Interamericano de Desenvolvimento durante os anos de 2003 a 2010) realiza o seguinte balanço acerca do pluralismo no âmbito da IIRSA:

Otro desafío en esta nueva etapa de la integración física suramericana está relacionado con el tema de la difusión y participación. En los diez años de existencia de IIRSA, se ha buscado estimular una mayor apertura de la Iniciativa a la participación de la sociedad civil y fortalecer el proceso de difusión para ampliar el conocimiento de la comunidad suramericana en torno a los avances en el proceso de integración. Sin embargo, la Iniciativa sigue desconocida para la gran mayoría y para la sociedad civil organizada. Sea por desinformación, “bias” ideológico o preocupaciones legítimas con las grandes obras de infraestructura, se ha generado mucha especulación sobre el potencial impacto negativo de la Iniciativa (RODRIGUES, 2012, p. 19).

Semelhantemente ao exposto por Rodrigues a Iniciativa para a Integração afirma que um de seus desafios para o futuro consiste na incorporação do setor privado e da sociedade civil às decisões tomadas no âmbito da instituição. Acerca da participação do setor privado têm-se duas dimensões. A primeira diz respeito à “necessidade de articular na IIRSA segmentos da infraestrutura cuja propriedade e/ou gestão estejam em mãos privadas para reforçar sua abordagem multissetorial” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SULAMERICANA, 2011, p. 149). A segunda refere-se à “ampliar a participação privada no esforço de investimento para o desenvolvimento da infraestrutura regional mediante uma resolução adequada da distribuição público-privada de riscos e incentivos, especialmente nos projetos transnacionais” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SULAMERICANA, 2011, p. 149).

Quanto a participação da sociedade civil tem-se que “é necessário ampliar e promover a participação das organizações que a representam em seus diferentes âmbitos” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SULAMERICANA, 2011, p. 149). A Iniciativa ainda compreende que alguns países da região têm obtido avanços (de forma desigual e através de seus próprios mecanismos). Contudo, “Estes mecanismos podem ser ampliados e aperfeiçoados, levando em conta o decisivo impacto territorial que os projetos de infraestrutura têm” (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SULAMERICANA, 2011, p. 149).

De tal modo, compreende-se que no âmbito da IIRSA, como também no da própria UNASUL o pluralismo ainda não se faz preponderante dentro os Estados e das organizações.

Em comparação com a função destinada ao Conselho de Delegados e Delegadas é possível compreender que a condição do pluralismo ainda necessita de maturação no processo de integração sul-americano.

Apesar de tal fato é possível observar que a União de Nações ainda apresenta avanços nesta área. No dia dois de setembro deste ano foi aprovada em reunião do Conselho de Chefes e Chefes de Estado por iniciativa da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Ministério de Relações Exteriores e a sociedade civil brasileira, o Fórum de Participação Cidadã da UNASUL por meio da Declaração de Paramaribo<sup>33</sup>. Segundo a Secretaria-Geral o Fórum “representa a ampliação do diálogo e um reforço da participação social nas instâncias de integração e concertação político-diplomática” (SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, s/p, 2013).

Ao apresentar essas condições buscou-se estabelecer seu relacionamento com uma perspectiva geral da União de Nações e com seus Estados Membros. Também foi visto que, apesar dos esforços e dos significativos avanços os países participantes ainda não atendem as condições de forma eficiente, sendo necessário enfrentar muitos desafios. Dentre esses é possível considerar que os principais são as assimetrias (principalmente de natureza econômica) da região.

---

<sup>33</sup> Declaração disponível em: <<http://itamaraty.jusbrasil.com.br/politica/104292781/declaracao-de-paramaribo-aprovada-na-vii-reuniao-de-cupula-da-unasul>>. Acesso em: 5 set. 2013.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o propósito de utilizar as condições entendidas como necessárias para que um processo de integração seja bem sucedido, criadas por Karl Deutsch e Joseph Nye, para o estudo da União de Nações Sul-Americanas. A utilização destas condições foi escolhida em razão da capacidade de análise que essas proporcionam. Sua aplicação ao âmbito da UNASUL teve o propósito de analisar o grau que esse processo de integração regional já conseguiu alcançar, como também os desafios existentes para seu aprofundamento.

Destarte, o trabalho dividiu-se em três momentos além da introdução e destas considerações. O primeiro capítulo almejou apresentar a organização. Para tanto, foram expostos seus antecedentes históricos, suas características gerais (com foco nas assimetrias entre os Estados) seus órgãos, estruturas e modelo decisório. O segundo capítulo foi dedicado ao estudo das condições propostas por Karl Deutsch. São elas: a compatibilidade de valores e expectativas, aumento das capacidades e previsibilidade mútua dos comportamentos das unidades. Em virtude do caráter macro dessas condições, seu estudo compreendeu as instituições da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana e do Conselho de Segurança Sul-Americano.

O terceiro capítulo deste trabalho destinou-se às condições elaboradas por Joseph Nye, sendo elas a simetria econômica das unidades, o pluralismo e a estabilidade interna das unidades. Sendo seu estudo restringido às especificidades de cada uma. A análise da simetria econômica compreendeu o contexto da IIRSA; a estabilidade interna por sua vez, teve como objeto de estudo o Conselho de Defesa; e o pluralismo, a IIRSA.

O estudo de tais condições, aplicados à realidade sul-americana evidenciou os desafios a serem enfrentados pela União de Nações Sul-Americanas. No tocante a compatibilidade de valores e expectativas foi possível observar que a ascensão dos movimentos de esquerda as lideranças regionais permitiram uma convergência de valores que foi fundamental para o desenvolvimento da modalidade de integração que a UNASUL representa. No entanto, esses valores ainda não são traduzidos na formulação de políticas, em especial de políticas externas. O que se observa é que cada Estado possui uma percepção distinta de como alcançar seus objetivos, não seguindo assim uma diretriz regional.

No que diz respeito ao aumento das capacidades compreende-se que a região tem passado por um período de crescimento econômico e que tal crescimento tem impulsionado a integração regional. No entanto, ressalta-se que apenas esse não é suficiente para atender às necessidades do processo integracionista. Conforme visto, a existência de valores e

expectativas comuns não se traduz em formas de fazer política externa. Nesta mesma lógica, cada um dos Estados procurará satisfazer suas necessidades da forma que lhe proporcionar maiores ganhos, podendo fazer isso de modo a contrariar o processo integracionista.

Acerca da previsibilidade de comportamentos nota-se que os Estados da UNASUL têm tido relativo avanço. Considerando os desafios da instituição, destaca-se que a IIRSA em seus dez primeiros anos de trabalho proporcionou um capital institucional e uma plataforma de ferramentas que não existiam na região. Ademais, a incorporação da Iniciativa ao âmbito da União de Nações, por meio do COSIPLAN, representa novo avanço para a instituição. Por outro lado, América do Sul também possui alguns desafios. A relativa instabilidade presente na região coopera para diminuir o grau de previsibilidade das ações dos Estados. A deterioração de relações entre países e até mesmo a competição entre esses podem acarretar dificuldades. No entanto, compreende-se que o Conselho de Defesa é uma alternativa viável para gerenciar tais problemas.

A simetria econômica é um dos maiores desafios da região. A assimetria entre os Estados é profunda. O levantamento dos dados feito neste trabalho mostrou que apenas o Brasil compõe mais de cinquenta por cento do Produto Interno Bruto da região. Além disso, os países da região têm como principal fonte de exportação produtos agroexportadores com baixos índices de industrialização e diversificação econômica.

A instabilidade interna, por sua vez é capaz de reduzir a previsibilidade dos atores da UNASUL. Tem-se que a América do Sul é uma região com relativo baixo índice de estabilidade política, em virtude da desigualdade dentro e entre os países, da manutenção de conflitos entre os Estados, pela violência existente dentro desses golpes de Estado. O exemplo do *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo é um dos exemplos mais recentes.

Em relação ao pluralismo observou-se que é de interesse dos Estados criar mecanismos para que diversos grupos possam tomar parte do processo de formulação de políticas e de tomadas de decisão. Contudo, tal fato ainda não foi concretizado nem no âmbito da União de Nações nem no da Iniciativa para a Integração. Apesar de ser possível notar a adoção de novos em países como Brasil, Chile e Uruguai, em outros como Bolívia e Venezuela esse processo é mais complexo. Quando ainda se considera o fato, conforme apresentado, de que a IIRSA ainda não é muito difundida no meio da população geral é possível compreender que grande é o desafio dos Estados com relação ao pluralismo.

Não obstante os desafios apresentados anteriormente ressalta-se que, mesmo em seu período relativamente curto de atividade, grandes foram os avanços apresentados pela União de Nações Sul-Americanas. Ademais, para cada desafio apresentado há um órgão responsável



por trabalhar para sua superação. De tal forma, defende-se que a UNASUL, apesar de seus muitos desafios a serem enfrentados, possui um balanço positivo e demonstra capacidade de desenvolver e aprofundar seu processo integracionista.

## REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ, Chaco; PEYRANI, Julia. **Los Caminos de la Integración: Situación Actual, Complementación y Proyección de los Distintos Organismos de la Integración**. Buenos Aires: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES); Fundacion Friedrich Ebert Stiftung, 2011. Disponível em: < <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/08610.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Transparencia en el Presupuesto de Defensa: el Sendero Estrecho de América Latina. In: CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Cuadernos de Defensa N° 1: Modernización de Ministerios de Defensa**. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010. Disponível em: < [http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro\\_memoria\\_cuadernos\\_de\\_defensa.pdf](http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro_memoria_cuadernos_de_defensa.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

AMORIM, Celso. **Discursos, Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010**. Ministério das Relações Exteriores, volume I. 2011. Disponível em: < [http://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.itamaraty.gov.br%2Fdivulg%2Fdocumentacao-diplomatica%2Fpublicacoes%2Fdiscursos-palestras-artigos%2Farquivos%2Fdiscursos-chanceler-vol1%2Fat\\_download%2Ffile&ei=cJJ8UIrWGpGO8wTLyIGICw&usg=AFQjCNHHfOzL2znXBf9vMC9uyuRidjXs9Q](http://www.google.com.br/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.itamaraty.gov.br%2Fdivulg%2Fdocumentacao-diplomatica%2Fpublicacoes%2Fdiscursos-palestras-artigos%2Farquivos%2Fdiscursos-chanceler-vol1%2Fat_download%2Ffile&ei=cJJ8UIrWGpGO8wTLyIGICw&usg=AFQjCNHHfOzL2znXBf9vMC9uyuRidjXs9Q)>. Acesso em: 15 out. 2012.

ARAVENA, Francisco Rojas. América Latina, Defensa y Seguridad en el Siglo XXI. In: CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO. **Cuadernos de Defensa No. 1: Modernización de Ministerios de Defensa**. Quito: Consejo de Defensa Sudamericano, 2010. Disponível em: < [http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro\\_memoria\\_cuadernos\\_de\\_defensa.pdf](http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro_memoria_cuadernos_de_defensa.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2012.

ARAVENA, Francisco Rojas. La Celac y la Integración Latinoamericana y Caribeña: Principales Claves y Desafíos. **Nueva Sociedad**, n. 240, jul/ago, 2012. Disponível em: < [http://www.nuso.org/upload/articulos/3877\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3877_1.pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2013.

BANCO DEL SUR. Acta Funcional del Banco del Sur, de 9 dezembro 2007. Buenos Aires, 9 dez 2007. Disponível em: < <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

CALIXTRE, André Bojikian; BARROS, Pedro Silva. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, jul/set, 2010. Disponível em: <[http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100709\\_boletim\\_internacional03.pdf](http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100709_boletim_internacional03.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2012.

CASA ROSADA. Conferencia de Prensa de la Presidenta argentina y el Presidente pro tempore UNASUR, Rafael Correa. Bariloche. **Casa Rosada**, 28 ago. 2009. Disponível em: <<http://www.casarosada.gov.ar/informacion/conferencias/21342>>. Acesso em: 12 out. 2012.

CAMPOS, Cinthia Regina. Delegação e Integração Regional: Aspectos Teóricos do Paradigma Principal-Agente Aplicado Ao Sistema Europeu. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 1, p. 85-114, janeiro/abril, 2009.

CAPORASO, James. Fisher's Test of Deutsch's Sociocausal Paradigm of Political Integration: A Research Note. **International Organization**, v. 25, n° 1, p. 120-131, 1971. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/2705983?uid=2&uid=4&sid=21101782685641>>. Acesso em: 12 jan. 2013.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA. Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano, de maio de 2010. Guayaquil, mai. 2010. Disponível em: <[http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO\\_CEED\\_FINAL.pdf](http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CEED_FINAL.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2013.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: Formação dos Conceitos Brasileiros**. São Paulo: Editora Saravaiva, 2° Edição, 2008.

CLARÍN. Lugo acató su destitución: “Me voy por la puerta más grande, la de la Patria y el corazón”. **Clarín.com**, 22 jun. 2012. Disponível em: <[http://www.clarin.com/mundo/Lugo-juicio\\_politico-Paraguay-destitucion\\_0\\_723527903.html](http://www.clarin.com/mundo/Lugo-juicio_politico-Paraguay-destitucion_0_723527903.html)>. Acesso em: 12 out. 2012.

CHALOULT, Yves. O MERCOSUL e a ALCSA. In: **Boletim de Integração Latino-Americana**, n° 15, out/dez, 1994. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/unir/webunir/bila/15/artigos/5chaloul.htm>>. Acesso em: 4 ago. 2011.

CIMADAMORE, Alberto D; RODRÍGUEZ, Adriana B. UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración. **Densidades**, n. 2, out, 2008. Disponível em: <[http://www.densidades.org/?page\\_id=49](http://www.densidades.org/?page_id=49)>. Acesso em: 6 out. 2012.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; UNASUR. **UNASUR: un espacio de desarrollo y cooperación por construir**. Santiago: Naciones Unidas, 2011. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/uploads/40/c3/40c341c59b9bf9ca86694cb52796c62e/Publicacion-Cepal-UNASUR.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. Base de Dados e Publicações Estatísticas da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Disponível em: < <http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>>. Acesso em: 21 set. 2012.

COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES. Declaração de Cochabamba, de dezembro de 2006. Cochabamba, dez. 2006. Disponível em: < <http://www.integracionsur.com/sudamerica/CumbreSudamericanaBolivia06.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2012.

CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. API - Agenda de Projetos Prioritários de Integração, 2011. Disponível em: < [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_API\\_Agenda\\_de\\_projetos\\_prioritarios\\_de\\_integracao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2013.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración: Informe de Avance, 2012. Disponível em: < [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_lima12\\_api\\_informe\\_avance.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_lima12_api_informe_avance.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2013.

CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO. Estatuto del Consejo de Defensa Sudamericano, de 11 de dezembro de 2008. Santiago, 11 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.unasurcds.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es](http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=es)>. Acesso em: 28 jan. 2012.

COSTA VAZ, Alcides. Mercosul Aos Dez Anos: Crise de Crescimento ou Perda de Identidade? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, p. 43-54, janeiro-junho, Brasília, 2001.

CRAM, Laura. Integration Theory and the Study of the European Policy Process: Towards a Synthesis of Approaches. In: RICHARDSON, Jeremy (Org.). **European Union: Power and Policy-Making**. 2° Edition, New York: Routledge, 2001.

DERF. Evo Morales: “Unasur nos libera del império”. **DERF – Agência Federal de Notícias**, 26 set. 2008. Disponível em: <[http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=224230&id\\_seccion=33](http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=224230&id_seccion=33)>. Acesso em: 13 nov. 2012.

DEUTSCH, Karl W. et al. A Integração Política: Condições Fundamentais e Processos. In: BRAILLARD, Philippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

DOUGHERT, James E.; PFALTZGRAFF, Robert L. Jr. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Ed. Gradiva, 2003.

EL CIUDADANO. Chávez: “Unasur es un paso importante para la unidad suramericana”. **Elciudadano.cl**, 23 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.elciudadano.cl/2008/05/23/1675/chavez-%E2%80%9CUnasur-es-un-paso-importante-para-la-unidad-suramericana%E2%80%9D/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

ESPARZA, María Elena. Las Asimetrías y el Proceso de Integración Suramericano. **Revista de la Integración**, n. 2, jul, 2008. Disponível em: <[http://www.comunidadandina.org/public/revista\\_unasur.pdf](http://www.comunidadandina.org/public/revista_unasur.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2012.

FERREIRA, Carlos Enrique Ruiz. **El Proceso de Integración Sudamericano y Elementos para Una Estrategia Sindical**. Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadores de las Américas, Porto Alegre/João Pessoa, 2010.

FIORI, José Luís. Estados Unidos, América del Sur y Brasil: seis tópicos para una discusión. **Diplomacia, Estrategia y Política**, n. 9, jan/mar, 2009. Disponível em: <[http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=46&limit=30&limitstart=0&order=date&dir=ASC&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=46&limit=30&limitstart=0&order=date&dir=ASC&Itemid=41)>. Acesso em: 16 jan. 2013.

GUZMÁN, Sandra Borda. La Nueva Doctrina: ¿América para lós brasileños? **Defesa@net**. 17 dez 2009. Disponível em: <[http://www.defesanet.com.br/04\\_09/al\\_bases\\_29.htm](http://www.defesanet.com.br/04_09/al_bases_29.htm)>. Acesso em: 19 set. 2012.

HISSA, Carmina Bezerra. A Teoria das Relações Internacionais e a Realidade do Processo de Integração do Mercosul. **Centro Argentino de Estudios Internacionales – Programa Integración Regional**. 2008. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/es/programas/integracion/44.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

IGLESIAS, Roberto M. Algunos Elementos para Caracterizar los Intereses Brasileños em la Integración de la Infraestructura en América del Sur. **Integración y Comercio**, n. 28, fev/jun, 2008. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_Iglesias.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_28_2008_Iglesias.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Apuntes sobre Infraestructura e Integración em América del Sur**. Buenos Aires: IIRSA, 2010. Disponível em: <<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/05403.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2012.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. **IIRSA 10 Anos Depois: suas conquistas e desafios**. Buenos Aires: Secretaria do Comitê de Coordenação Técnica, 2011. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb\\_iirsa\\_10\\_anos\\_sus\\_logros\\_y\\_desafios\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2012.

KEOHANE, Robert O. International Institutions: Two Approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4 p. 379 – 396, dezembro, 1988. Disponível em: <[http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE\\_International\\_Institutions-two\\_approaches\\_\(JSTOR\).pdf](http://academico.diretorio.fgv.br/ccmw/images/4/42/KEOHANE_International_Institutions-two_approaches_(JSTOR).pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2010

JÁCOME, Francine. Regional Responsibilities: The Role of UNASUR. In: THOUMI, Francisco E; MANAUT, Raúl Benitez; SAIN, Marcelo Fabián; JÁCOME, Francine. **The Impacto f Organized Crime on democratic Governance in Latin America**, Brussels: Friedrich Ebert Stiftung, 2010. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07386.pdf>>. Acesso em: 8 jan. 2013.

LAMY, Steven L. Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and Neo-liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 4° Edition, 2008.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise Institucionalista da Integração Sul-Americana. **Revista Civitas**, n. 1, v. 10, p. 11-22, jan/abr, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6251/5158>>. Acesso em: 3 jul. 2011.

MARIANO, Karina L. Pasquariello. O Neoliberal Institucionalismo: Um Modelo Teórico Para a Integração Regional. **Cadernos Cedec**, São Paulo, n. 50, 1995.

MARIANO, Karina Pasquariello. Globalização, Integração e o Estado. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/04.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2010.

MERCADO COMUM DO SUL. Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <[http://www.mercosur.org.uy/p\\_searchresult.jsp?query=tratado%20de%20assun%E7%E3o](http://www.mercosur.org.uy/p_searchresult.jsp?query=tratado%20de%20assun%E7%E3o)>. Acesso em: 2 jul. 2010.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 91, dez, 2008. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

MUHR, Thomas. Venezuela e ALBA: Regionalismo Contra-hegemônico e Ensino Superior para Todos. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 2, mai/ago, p. 611-627, 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n2/a13v36n2.pdf>>. Acesso em: 17 jan. 2013.

NYE, Joseph S. Jr. Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. **International Organization**, v. 22, n. 4, p. 855-880, 1968. Disponível em: <[http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818300013837](http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300013837)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

NYE, Joseph S. Jr. **Compreender Os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História**. Lisboa: Gradiva, 2002.

PEÑA, Felix. La Integración Del Espacio Sudamericano: ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Revista Nueva Sociedad**, n. 219, jan/fev, 2009. Disponível em: <[www.nuso.org/upload/articulos/3582\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2011.

PICASSO, Gustavo Guerra-García. Economía Política, Infraestructura e Integración: El Caso Peruano. **Integración y Comercio**, n. 28, jan/jun, 2008. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_GuerraGarciaPicasso.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_28_2008_GuerraGarciaPicasso.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

PRENSA UNASUR. En Proceso Electoral del 7 de Octubre “Venezuela dio demostración ejemplar”. **Prensa UNASUR**, Caracas, 8 out. 2012. Disponível em: <[http://www.unasursg.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=759:-en-proceso-electoral-del-7-de-octubre-venezuela-dio-demostracion-ejemplar-&catid=66:noticias-unasur](http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=759:-en-proceso-electoral-del-7-de-octubre-venezuela-dio-demostracion-ejemplar-&catid=66:noticias-unasur)>. Acesso em: 12 out. 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2011 – Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor Para Todos**. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2011. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_PT\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Complete.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2013.

REPÚBLICA DO BRASIL. Decreto N° 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília, 18 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2012.

RIBEIRO, Elisa de Sousa; REIS, Rafael Nascimento. **Um Parlamento Para o Mercosul: O Processo Político e Histórico de Sua Criação**. Universidade de Relações Internacionais, v. 5, n. 1/2, p. 143-169, Brasília, jan/dez. 2007.

RISSE, Thomas. Neo-functionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration. **Journal of European Public Policy**, nº 12, v. 2, p.291-309, 2005. Disponível em: <[http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas\\_jepp\\_tr.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~atasp/texte/haas_jepp_tr.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2013.

RODRIGUES, Mauro Marcondes. Diez Años de IIRSA: lecciones aprendidas. **Centro Brasileiro de Relações Internacionais**, v. 1, n. 11, 2012. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe\\_rio12\\_dossier\\_cebri.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_rio12_dossier_cebri.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2013.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European Integration**. Houndsmills: MacMillan, 2000.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Aprovadas as Diretrizes para Implementação do Fórum de Participação Cidadã da Unasul. **Secretaria-Geral da Presidência da República**, 2 set. 2013. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/09/02-09-2013-aprovadas-diretrizes-para-implementacao-do-forum-de-participacao-cidada-da-unasul](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/09/02-09-2013-aprovadas-diretrizes-para-implementacao-do-forum-de-participacao-cidada-da-unasul)>. Acesso em: 5 set. 2013.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 5ª edição, Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2008.



SEITENFUS, Ricardo. O Mercosul e a Penhora da Casa. **Estudos Avançados**, nº 19, v. 55, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n55/05.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012

SENHORAS, Elói Martins. **A Construção da América do Sul nas Relações Internacionais: Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana**. Boa Vista: Ed. UFRR, 2009.

SENHORAS, Elói Martins. A Regionalização Transnacional na América do Sul e a Institucionalização Diplomática da UNASUL. In: V Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, 2010, Buenos Aires. **Memorias del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**, Buenos Aires, 2010. Disponível em: <<http://works.bepress.com/eloi/163/>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

SIBILLA, Gustavo. Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa. Construyendo Confianza, matéria prima de la Integración. In: CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO. **Cuadernos de Defensa Nº 1: Modernización de Ministerios de Defensa**. Quito: Consejo de Defensa Suramericano, 2010. Disponível em: <[http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro\\_memoria\\_cuadernos\\_de\\_defensa.pdf](http://www.unasurcds.org/images/stories/publicaciones/libro_memoria_cuadernos_de_defensa.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SIMMONS, Beth. A; MARTIN, Lisa L. International Organizations and Institutions. In: CARLSNAES, Walter E; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. **Handbook of International Relations**. London: Ed. Sage, 2001.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Unasul: A Maturidade da América do Sul na Construção de um Mundo Multipolar. **Tensões Mundiais**, v. 4, n. 7, jul/dez, p. 260-272, 2008. Disponível em: <<http://tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/view/66/82>>. Acesso em: 18 fev. 2012.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integración: Sueño y Realidad en Sudamérica**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

SPEKTOR, Matias. O Brasil e a Argentina Entre a Cordialidade Oficial e o Projeto de Integração: A Política Externa do Governo de Ernesto Geisel (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Externa**, v. 45, n. 1, p. 117-145, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a05v45n1.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2013.

STOCOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Database**. 2013. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org/files/?file=SIPRI+military+expenditure+database+1988-2012.xlsx>>. Acesso em: 13 abr. 2013.

TEIXEIRA JR, Augusto Wagner Menezes. Segurança Sul-Americana e a Centralidade do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Ordem Regional. **Meridiano** 47, n. 117, p. 15-17, 2010.

THE WORLD BANK. **Data**. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/topic>>. Acesso em: 18 nov. 2012a.

THE WORLD BANK. **The Worldwide Governance Indicators: Aggregate Indicators of Governance 1996-2011**. 2012b. Disponível em: <[www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)>. Acesso em: 10 fev. 2013.

TICKNER, Arlene B. Hacia Un Modelo normativo del Consenso en las Instituciones Internacionales. **Revista Colombia Internacional**, n. 38 p. 3-11, abr/jun, 1997. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/252/index.php?id=252>>. Acesso em: 8 out. 2012.

TOLOSSA, Natalia Valéria. **A Política Europeia de Segurança e Defesa e a Formação da Identidade Coletiva. O Caso do Reino Unido no Governo de Tony Blair**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2004. Disponível em: <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/>>. Acesso em: 18 jan. 2013.

TOMASSIAN, Georgina Cipoletta. La Integración de Infraestructura em América del Sur: El caso de Chile. **Integración y Comercio**, n. 28, jan/jun, 2008.. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_comercio/e\\_INTAL\\_IYC\\_28\\_2008\\_Tomassian.pdf](http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_28_2008_Tomassian.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2013.

TOSTES, Ana Paula B. Identidades Transnacionais e o Estado. Viço e Teimosia? **Lua Nova**, n. 63, p. 39-66, 2004.

UGARTE, José Manuel. **El Consejo de Defensa Sudamericano: Balances y Perspectivas**. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung, 2009. Disponível em: <[http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER\\_Ugarte\\_Mayo\\_2010.pdf](http://www.fes.org.ar/Publicaciones/2010/PAPER_Ugarte_Mayo_2010.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2012.

UGARTECHE, Oscar. Entre la Realidad y el Sueño: La Construcción de una Arquitectura Financeira Sudamericana. **Nueva Sociedad**, n. 217, set/out, 2008. Disponível em: <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3544\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3544_1.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, de 23 de maio de 2008. Brasília, 23 mai. 2008a. Disponível em: <

<http://unasur.org/PDFs/unasur/tratado-constitutivo/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2011.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Declaración de la Moneda, de 15 de setembro de 2008. Santiago del Chile, 15 set. 2008b. Disponível em: <[http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=484:declaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-2008-&catid=72:organos](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=484:declaracion-de-la-moneda-santiago-de-chile-septiembre-2008-&catid=72:organos)>. Acesso em: 10 out. 2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Decisión N° 26/2012, de 29 de junho de 2012. Mendoza, 29 jun. 2012. Disponível em: <[http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=706:decision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=96:declaraciones)>. Acesso em: 21 set. 2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Declaração de Guayaquil, de 19 de agosto de 2012. Guayaquil, 19 ago. 2012. Disponível em: <[http://www.unasur.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=728:declaracion-guayaquil-agosto-19-2012&catid=96:declaraciones](http://www.unasur.org/index.php?option=com_content&view=article&id=728:declaracion-guayaquil-agosto-19-2012&catid=96:declaraciones)>. Acesso em: 16 out. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **2011 Global Study on Homicide: Trends, Contexts, Data**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011. Disponível em: <[http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa\\_study\\_on\\_homicide\\_2011\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia de Autonomia Pela Diversificação. **Revista Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, jul-dez, p. 273-325, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2012.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor Ricardo. **Sistema Internacional com Hegemonia das Democracias de Mercado: Desafios de Brasil e Argentina**. Rio de Janeiro: Ed. Insular, 2007.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Enfim, a Venezuela no Mercosul! **Nueva Sociedad** – Opinión, 2012. Disponível em: <<http://www.nuso.org/opinion.php?id=112>>. Acesso em 10 out. 2012.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It: The Construction of Power Politics. **International Organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2012-2013**. Geneva: World Economic Forum, 2012. Disponível em: <[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)>. Acesso: 13 mar. 2013.

YOUNG, Oran R. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança Sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

ZAMORA, Carlos Murillo. Aproximación a los Regímenes de Integración Regional. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n. 8, p. 1-31, 2004. Disponível em: <[http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora\\_reei8\\_.pdf](http://www.reei.org/reei8/MurilloZamora_reei8_.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2010.

ZANK, Wolfgang. **Clash or Cooperation of Civilizations? Overleaping Integration and Identities**. Burlington: Ashgate Publishing, 2009.