

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC LUCIANO CLARO GARCIA

A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO  
REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A INSERÇÃO  
INTERNACIONAL DO BRASIL

Rio de Janeiro

2009

CC LUCIANO CLARO GARCIA

A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS COMO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO  
REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL E A SUA IMPORTÂNCIA PARA A INSERÇÃO  
INTERNACIONAL DO BRASIL

Monografia apresentada à Escola de Guerra  
Naval, como requisito parcial para a conclusão do  
Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Sabrina Medeiros

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval

2009

## RESUMO

O século XX brindou-nos com diversas transformações políticas, econômicas e sociais. Dentre elas podem-se citar a Segunda Guerra Mundial, o impulso à ideologia neoliberal, o fortalecimento da democratização do continente sul-americano. Todos estes fatos, somados ao fenômeno da globalização, fruto da revolução tecnológica, com a aceleração dos fluxos internacionais, trouxeram desafios ao mundo moderno. O regionalismo, com a conseqüente formação de blocos regionais, foi uma das respostas dos Estados ao novo Sistema Internacional ora vigente. O objetivo deste trabalho é analisar a União de Nações Sul-Americanas, como resultado da integração regional da América do Sul, e sua utilização como uma ferramenta política na inserção internacional do Brasil. Para isso, o regionalismo será conceituado e abordado, sendo demonstradas as teorias referentes ao regionalismo contemporâneo. Posteriormente, a política externa brasileira republicana será analisada, e classificada, quanto a sua disparidade na atuação junto ao Sistema Internacional. Após esta classificação preliminar, analisar-se-á, de forma pormenorizada, a terceira etapa republicana, iniciada nos anos 80, sob o ponto de vista da sua autonomia frente ao Sistema Internacional e a utilização da integração regional como ferramenta para a inserção internacional do Brasil. A fim de evidenciar a integração regional sul-americana, será realizada uma análise do seu histórico, culminando com a criação do Mercado Comum do Sul e a sua convergência à Comunidade Andina de Nações, alicerçada na Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana, entre os países partícipes dos mesmos, resultando no Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, sendo analisada de forma mais detalhada a sua origem, organização funcional, sendo ressaltado neste ponto o Conselho de Defesa Sul-Americano, bem como os desafios à sua institucionalização. Portanto, conclui-se ser imprescindível a institucionalização e o desenvolvimento do processo de integração sul-americana, a fim de permitir uma maior inserção internacional do Brasil, ocasionando que o mesmo ocupe uma posição de destaque no Sistema Internacional.

**Palavras-chave:** Regionalismo, Política Externa Brasileira, Inserção Internacional do Brasil, Integração Sul-americana, UNASUL.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI-	Associação Latino-Americana de Integração
ALCA-	Associação de Livre Comércio das Américas
ALCSA -	Área de Livre Comércio da América do Sul
ALALC -	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
CAN -	Comunidade Andina de Nações
CDS -	Conselho de Defesa Sul-Americano
CECA -	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEPAL -	Comissão Econômica para a América Latina
CSN/CASA-	Comunidade Sul-Americana de Nações
EUA -	Estados Unidos da América
FARC -	Força Armada Revolucionária da Colômbia
IIRSA -	Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura da América do Sul
JID -	Junta Interamericana de Defesa
MCCA -	Mercado Comum da América Central
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OMC -	Organização Mundial do Comércio
OTCA -	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
SI -	Sistema Internacional
TEC -	Tarifa Externa Comum
UE -	União Européia
UNASUL -	União de Nações Sul-Americanas
URSS -	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL.....</b>	<b>7</b>
2.1	Definição e breve histórico.....	7
2.2	O novo regionalismo na política mundial.....	8
2.3	Teorias aplicadas ao regionalismo.....	9
<b>3</b>	<b>POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL.</b>	<b>13</b>
<b>4</b>	<b>INTEGRAÇÃO REGIONAL BRASILEIRA: DO MERCOSUL À UNASUL.....</b>	<b>15</b>
4.1	Antecedentes da integração regional na América do Sul.....	15
4.2	ALADI, a CAN e o MERCOSUL.....	16
<b>5</b>	<b>UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL).....</b>	<b>18</b>
5.1	Origem da UNASUL.....	18
5.2	Organização.....	20
5.3	Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.....	21
5.4	Desafios à institucionalização.....	22
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>25</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>27</b>

# 1 INTRODUÇÃO

Com a assinatura do Tratado de Westfalia<sup>1</sup> (1648), é marcado o surgimento dos Estados Nação. No século XX, após as grandes guerras mundiais, ficava estabelecida a divisão do mundo em dois blocos: o capitalista e o comunista. Com o advento do fim da guerra fria, marcada pela queda do muro de Berlim (1989) e do fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1991), o Sistema Internacional (SI) passou a conviver com um cenário complexo, no qual os principais atores passam a interagir por meio de relações comerciais complexas em um mundo globalizado e não mais segregado na simples identidade de seus sistemas políticos.

Como resposta a essa globalização, o SI defronta-se com o surgimento do regionalismo na política mundial. Tendo a sua primeira onda regionalista surgida na década de 60. A segunda onda regionalista surge em resposta a ideologia neoliberal, na década de 80. Durante essas duas ondas, encontram-se no continente sul-americano, organizações que objetivavam alavancar o comércio e fortalecer a integração econômica regional. Com a convergência da Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), surgidas uma em cada onda regionalista, surge a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Com raízes no ano de 2000, e na integração da infra-estrutura regional, ganhando personalidade jurídica com a assinatura, em 23 de maio, de 2008, do Tratado Constitutivo da UNASUL.

Este trabalho, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, visa a demonstrar como a integração regional sul-americana, especificamente a sua vertente mais nova, a UNASUL, é tida como uma importante ferramenta política, na inserção internacional do Brasil.

A relevância deste trabalho consiste em permitir um acréscimo no conhecimento a cerca desse tema atual, inserindo-o no novo contexto do SI, demonstrando suas deficiências institucionais e algumas das soluções vislumbradas para solucioná-las, como também demonstrar a importância da integração sul-americana para o futuro político e econômico do Brasil e para a sua inserção internacional.

---

<sup>1</sup> Conjunto de tratados que deu fim à guerra dos trinta anos, inaugurando o moderno Sistema Internacional, ao acatar consensualmente noções e princípios como o de soberania estatal e o de Estado nação. Embora o imperativo da paz tenha surgido em decorrência de uma longa série de conflitos generalizados, surgiu com eles a noção embrionária de que uma paz duradoura derivava de um equilíbrio de poder, noção essa que se aprofundou com o Congresso de Viena (1815) e com o Tratado de Versalhes (1919). Por essa razão, a Paz de Westfália costuma ser o marco inicial nos currículos dos estudos de Relações Internacionais.

Para isto será abordado, no segundo capítulo, o surgimento do regionalismo na política mundial e suas teorias existentes, a fim de embasar o regionalismo contemporâneo. Destacando-se, neste aspecto, as suas abordagens global, regional e interna.

No terceiro capítulo será analisada a política externa brasileira, no período republicano, dividindo-a em três etapas distintas. Ainda neste capítulo, será ressaltada a importância da integração regional, para a comunidade política brasileira, na inserção internacional do Brasil, sendo destacada a política externa do Brasil a partir da década de 80 até a atualidade, ressaltando-se a sua divisão segundo sua autonomia frente ao SI.

No quarto capítulo será abordada a integração sul-americana, desde seus primórdios, na aspiração idealista de Simon Bolívar, até a convergência da CAN e o MERCOSUL, materializada na assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. Para isto, serão analisadas as organizações surgidas durante as duas ondas do regionalismo, das décadas de 60 e 80, sendo destacadas a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a CAN e o MERCOSUL.

Posteriormente, no quinto capítulo será analisada a UNASUL, tendo como ponto de partida a sua origem na I Cúpula de Presidentes Sul-americanos em Brasília, no ano de 2000, resultando na assinatura do seu Tratado Constitutivo, em 23 de maio de 2008. Neste capítulo, também será explanado a sua organização, a criação do Conselho de Defesa Sul-americano e os desafios atuais à sua institucionalização. Nesse ínterim, será pormenorizada a crise andina envolvendo a Bolívia, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, tanto nos aspectos internos de alguns países, como também nas suas relações diplomáticas.

Finalizando, demonstra-se-á que, mesmo com conflitos e tensões diplomáticas, a América do Sul busca a sua integração regional, necessitando para isso atingir a estabilidade política e econômica. Ao desenvolver e atingir valores comuns, nos quais se destaca a democracia, muito se terá feito para o sucesso da UNASUL. Deve-se também buscar o fortalecimento das organizações anteriores, principalmente do MERCOSUL, de forma a amalgamar a integração sul-americana. Com isso exposto, resalta-se a importância desse processo na inserção internacional do Brasil no novo SI.

## 2 INTEGRAÇÃO REGIONAL

Atualmente, o SI encontra-se em um momento contraditório, pois é nítido o seu perfil unipolar, no qual a superpotência se impõe, ora de forma unilateral, ora utilizando mecanismos multilaterais. Porém, pode-se perceber o delineamento de um novo sistema, com a lenta emergência de novos centros de poder regionais em desafio à liderança norte-americana (Fonseca, 2007).

### 2.1 Definição e breve histórico

A fim de permitir um melhor entendimento do assunto em pauta, pode-se definir integração regional como “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ, 2004, p.168). Considerando que a integração é um fenômeno do SI, e que possui os Estados Nação e os grupos sociais e políticos situados no âmbito jurisdicional dos Estados como atores, também se torna possível compreendê-la como “uma forma de interação desses atores, baseada no impulso originado no desenvolvimento inerente destes e orientada historicamente para a formação progressiva de uma verdadeira sociedade internacional ou supranacional” (OCAMPO, 2009, p. 21).

Dessa forma, é importante destacar que a integração regional, segundo Herz (2004), engloba a cooperação em diversas áreas temáticas: político-institucional, sociocultural e econômica. Em tal ponto, encontra-se o fenômeno do regionalismo que ocorre quando as organizações regionais funcionais, de segurança, de integração regional e os acordos de integração econômica podem convergir de forma concomitante. Portanto, pode-se definir regionalismo como:

Um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas (HURREL, [199-], p. 3).

O regionalismo foi muitas vezes analisado em termos da intensidade da coesão social, econômica, política e organizacional, não existindo, dessa forma, regiões naturais, e que sua definição pode variar conforme a questão a ser analisada (HURREL, 1995). Prosseguindo em sua explanação a respeito do regionalismo, Hurrel (1995) cita que “a proximidade e a contiguidade geográficas servem para distinguir o regionalismo de outras formas de organização”, e que “sem certos limites geográficos, o termo “regionalismo” torna-

se difuso e incontrolável” (HURREL, 1995, p. 25).

Durante a primeira onda de regionalismo, na década de 60, surgiram duas categorias de regionalismo: na primeira encontravam-se as organizações microeconômicas que envolvem integração econômica formal, caracterizadas por estruturas institucionais formais, enquanto que na segunda encontravam-se organizações políticas macrorregionais interessadas no controle de conflitos (HURREL, 1995).

Foi a partir dos anos 80 que a integração regional ganhou força, no âmbito da segunda onda de regionalismo. “Os projetos de integração regional são vistos como etapas para inserção internacional. Alguns se limitam à integração econômica, outros têm um forte componente político, como é o caso do MERCOSUL” (HERZ, 2004, p. 200).

A década de 80 foi marcada, internacionalmente, pelo impulso à ideologia neoliberal capitaneados por Ronald Reagan e Margaret Thatcher, havendo um “reordenamento político-econômico internacional, [...] fazendo com que os países do Terceiro Mundo perdessem seu poder de influência no SI” (FONSECA, 2007, p.29).

## 2.2 O novo regionalismo na política mundial

Hurrel (1995) explicita que o termo regionalismo é usado como designação de vários fenômenos distintos. Por essa razão, ele decompõe a noção de “regionalismo” em cinco categorias distintas. A primeira delas é a chamada “regionalização” que “diz respeito ao crescimento da integração da sociedade em uma região e aos processos muitas vezes não dirigidos de interação social e econômica” (HURREL, 1995, p. 26). Essa integração, tida como informal é também chamada de “regionalismo suave”, englobando a circulação crescente de pessoas, e criando as chamadas sociedades civis regionais transnacionais.

A segunda referencia-se às noções de “consciência regional” e “identidade regional”, que podem apoiar-se em fatores internos (cultura, história e religiões comuns), como também em contraposição a um “outro” fator externo (o nacionalismo latino-americano contra a ameaça da hegemonia norte-americana), ou a um desafio cultural externo (Europa em oposição ao mundo não europeu) (HURREL, 1995).

A terceira categoria refere-se à “cooperação regional entre Estados”, que envolve a negociação e a construção de acordos ou regimes interestatais ou intergovernamentais, podendo tal cooperação ser formal ou informal (HURREL, 1995).

A quarta categoria é a “integração econômica regional” promovida pelo Estado, como uma importante subcategoria da cooperação regional. A integração regional envolve

decisões específicas de políticas externas por parte dos governos, destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas (HURREL, 1995). Para permitir a clara diferenciação da intensidade e graus de integração econômica, foram criadas quatro modalidades teóricas, a saber: a primeira denominada, “zona de livre comércio”, é caracterizada pela eliminação dos entraves ao comércio de produtos entre os países que constituem tal área, porém cada país conserva seu próprio nível de proteção no que se refere às relações comerciais com terceiros. A segunda modalidade denomina-se “união aduaneira”, que se caracteriza pela adoção de uma tarifa externa comum (TEC) entre os países membros, aplicada a todo território aduaneiro considerado único, porém formado pelo território aduaneiro de todos os Estados que integram tal união. A terceira modalidade denominada “mercado comum”, é obtida quando, além das medidas existentes nas anteriores, torna-se efetiva a liberdade de circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, deixando em liberdade o intercâmbio de todos os fatores de produção. “Por último, o máximo grau de integração econômica é a “união monetária” e a consequente unificação de políticas econômicas, passo anterior à união política, que costuma ter conotações confederativas” (OCAMPO, 2009, pg. 282). A região integrada conta com controle, por parte da união, das reservas e das taxas de câmbio, ficando a política econômica e monetária sob coordenação comum, podendo também se pensar na criação de um Banco Central comunitário e de uma moeda comum para todo o bloco (OCAMPO, 2009). Esse foi o modelo europeu, e por esta razão o regionalismo é igualado à integração econômica regional, sendo apenas um aspecto do mesmo (HURREL, 1995).

A quinta categoria do regionalismo, chamada “coesão regional” refere-se à possibilidade de que, em algum momento, a combinação das primeiras quatro categorias descritas venha a convergir de forma a permitir o surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada. É este aspecto que torna o regionalismo de especial interesse para o estudo das relações internacionais (HURREL, 1995).

### 2.3 Teorias aplicadas ao regionalismo

A fim de criar um melhor entendimento e análise do regionalismo, alguns autores desenvolveram teorias baseadas na criação e evolução da Comunidade Européia, entretanto tais teorias apresentavam-se muito eurocêntricas. Para permitir uma abrangência maior, foram desenvolvidas três abordagens teóricas sobre o assunto, que servirão de base a este estudo. Elas encontram-se separadas em três níveis de análise: sistêmico, regional e interno. Para tal,

serão analisadas primeiramente as abordagens das teorias sistêmicas, que servem de arcabouço para a análise do regionalismo contemporâneo. Posteriormente, serão analisadas, de forma sucinta, as abordagens sob o enfoque da interdependência regional. E por último, as que se concentram nos fatores internos compartilhados.

Atualmente, duas teorias sistêmicas ou estruturais defrontam-se, no intuito de explicar como o regionalismo se insere nas estruturas políticas e econômicas. Essas teorias enfatizam o sistema como um todo, buscando abordagens “de fora para dentro”. A primeira, a teoria neorealista, que destaca o sistema anárquico internacional e a competição política pelo poder; a segunda, a teoria da interdependência estrutural e da globalização, que enaltece as mudanças constantes do SI e as mudanças causadas, em nível global, pelo desenvolvimento tecnológico e econômico (HURREL, 1995).

Na primeira dessas teorias (visão neorealista), os agrupamentos regionais constituem-se resposta às diversas solicitações externas que desafiam seus membros, tendo como reação a formação dos blocos. Esses, por sua vez, possuem como objetivo econômico dessa integração regional a busca pelo fortalecimento do poder político, por meio de seu fortalecimento econômico, e não possuem objetivos ou ideais de bem-estar (HURREL, 1995). Por conta disso, o neorealismo é duramente criticado pela sua descaracterização do SI. Ele simplifica por demais a natureza do sistema, não levando em conta como as mudanças econômicas afetam a política e a economia, e conseqüentemente os interesses estatais.

Outro aspecto abordado pelos neorealistas, e ainda não muito teorizado, é a forte influência que a existência de um poder hegemônico em uma dada região pode trazer no comprometimento da regionalização. A teoria da estabilidade hegemônica acredita que para manter o funcionamento das instituições internacionais, é necessária a presença de um líder poderoso. Porém, existem quatro maneiras, nas quais a hegemonia pode atuar como estímulo ao regionalismo. Em virtude do escopo deste trabalho, será analisada apenas a primeira delas, que é a formação de agrupamentos sub-regionais como meio de melhorar o equilíbrio de poder perante um Estado localmente dominante ou ameaçador. Como exemplo, pode-se citar a criação do MERCOSUL como resposta ao poder norte-americano nas Américas (HURREL, 1995).

Voltando a abordagem das teorias sistêmicas ou estruturais, a segunda é a teoria da interdependência estrutural e da globalização. Cabe ressaltar que, ao fim dessa década de 80 e início dos anos 90, surge o fenômeno da globalização, em um mundo que vivenciava um rápido processo de aceleração dos fluxos internacionais, com as revoluções tecnológicas nas comunicações e nos transportes, e a desregulamentação dos fluxos internacionais de capital,

criando a financeirização da economia global. Outra característica desse período é um evidente impulso ao fenômeno da integração regional (FONSECA, 2007).

Conceitualmente a globalização age contra a regionalização, porém possui aspectos que lhe geram facilidades. Esta ambiguidade é explicada por Hurrel (1995), listando seus fatores que agem contra a regionalização e outros que a favorecem. Dentre os que dificultam a regionalização, cita a interdependência da economia, e o surgimento de questões globais que criaram uma demanda por instituições internacionais, de base não regional, para a resolução dos problemas. Dentre os fatores da globalização que agem a favor do regionalismo, Hurrel (1995) cita que, os problemas existentes em virtude da integração são mais facilmente resolvidos no âmbito político no nível regional. Embora muito dos problemas sejam de âmbito global, é na base regional que mais facilmente são postos em prática padrões ou medidas acordadas globalmente.

Em resposta aos desafios da globalização, o regionalismo representou uma alteração do modelo de desenvolvimento presente nos anos 60 e 70, onde o intervencionismo e a estatização eram voltadas para a expansão e exploração do mercado interno, por meio de políticas neoliberais na década de 80, o que transferiu para o mercado a tarefa de promover o desenvolvimento. Tal alteração de modelo permitiu aos Estados integrarem suas economias com o objetivo de protegerem-se, sendo uma das razões do desenvolvimento do novo regionalismo (LIMA, 2005).

O grupo de teorias com enfoque da interdependência regional compõe-se de três teorias que se focam na ligação entre o regionalismo e a interdependência regional, em oposição à global. São eles o neofuncionalismo, o institucionalismo neoliberal e o construtivismo. As duas primeiras pregam que o regionalismo é uma resposta estatal aos problemas da interdependência regional, tendo as instituições um forte papel na coesão regional. A terceira destaca as relações entre interdependência material e identidade da comunidade.

Na primeira dessas abordagens, “Os neofuncionalistas argumentavam que os níveis altos e em elevação de interdependência estabeleceriam o ritmo de um processo contínuo de cooperação que acabaria levando à integração” (HURREL, 1995, p.41). Já o institucionalismo neoliberal permitiu a abordagem teórica que mais influenciou o estudo da cooperação internacional. Prega que o aumento da interdependência aumenta a cooperação internacional. Outra abordagem teórica é a construtivista que, “enfoca a consciência e a identidade regionais, com base no compartilhamento do sentido de pertencer à determinada comunidade regional” (HURREL, 1995, p. 45).

As teorias pertencentes ao terceiro grupo centram-se no papel dos atributos e traços internos comuns. Existem três formas de relacionar tais fatores internos ao regionalismo contemporâneo. A primeira avalia a coerência estatal, sendo que as possibilidades de cooperação e integração regional dependem muito fortemente da coerência e viabilidade dos Estados e suas estruturas estatais. A segunda faz relação aos fatores da democracia e democratização na formação do regionalismo. Essa teoria opõe-se ao neorealismo, e pressupõe ser a democracia fundamental fator de favorecimento à regionalização. Como exemplo pode-se citar os movimentos sub-regionais da América do Sul, após o afastamento dos regimes militares e burocráticos-autoritários. A terceira teoria é a da convergência, que “busca compreender a dinâmica da cooperação regional, e especialmente a integração econômica regional, em termos de convergência das preferências de política interna entre os Estados da região” (HURREL, 1995, p. 49).

Portanto, segundo Hurrel, essas “teorias são um guia parcial e incompleto para a compreensão do regionalismo contemporâneo” (HURREL, 1995, p.51). Destaca, ainda que, o importante é avaliar como esses níveis de análise (global, regional e interno) se relacionam entre si. Para exemplificar cita-se uma das abordagens acerca desse interrelacionamento:

Pode-se adotar uma abordagem escalonada ou a “teoria dos estágios” para entender o regionalismo. Se bem que insatisfatória do ponto de vista teórico, historicamente ela é por vezes bastante plausível. Assim, é possível argumentar que as primeiras fases da cooperação regional podem ter resultado da existência de um inimigo comum ou de uma potência hegemônica poderosa, mas que, ao serem colocadas juntas, começaram a desenvolver lógicas diferentes: a lógica funcionalista ou da solução de problemas, destacada pelos institucionalistas; ou a lógica da comunidade, ressaltada pelos construtivistas. Portanto, os neo-realistas talvez estejam certos ao enfatizarem a importância do contexto geopolítico nos primeiros estágios da unidade europeia, mas errados ao ignorarem o grau em que a integração informal e a ampla institucionalização alteraram a dinâmica das relações internacionais europeias ao longo dos 40 anos que se seguiram. Este tipo de abordagem “escalonada” tem muito a nos oferecer no aprimoramento de nossa compreensão dos avanços rumo à integração econômica no caso do NAFTA, da evolução do padrão de cooperação na ASEAN ou do crescimento da cooperação sub-regional na América do Sul (HURREL, 1995, p. 51).

### 3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme Fonseca (2007), a política externa brasileira foi dividida em três etapas distintas no período republicano, a saber:

1ª Etapa – final do século XIX até 1930 – o Brasil insere-se no SI em função de sua tradicional posição de exportador de bens primários e aproximação com os Estados Unidos da América (EUA);

2ª Etapa – 1930 até o final da década de 80 – política externa autonomista e orientada para a consecução do desenvolvimento nacional.

3ª Etapa – final da década de 80 até os dias atuais – queda do modelo nacional-desenvolvimentista e ascensão ao poder de grupo alinhado com a ideologia econômico-liberal (neoliberalismo). Início da inserção internacional “responsável” do Brasil e abertura da economia nacional ao comércio e aos capitais estrangeiros, sendo a integração político-econômica da América do Sul a mais importante perspectiva para tal inserção.

Essa integração regional recebe destaque na comunidade política brasileira, podendo-se confirmar na Carta Magna brasileira a orientação à política externa nacional: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988).

Portanto, o Brasil passa a conferir importância não apenas ao Cone Sul, mas ao continente sul-americano como um todo (PEÑA, 2008).

Outra forma de classificar a política externa brasileira da década de 80 até a primeira década deste século, segundo Vigevani (2007), é dividi-la segundo a sua autonomia frente ao SI, conforme descrito abaixo:

- autonomia pela distância - prevaleceu até o final do governo do Presidente José Sarney (1985-1990), “com uma política de não aceitação automática dos regimes prevalecentes e sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado ao mercado interno” (VIGEVANI, 2007, p.283);

- autonomia pela participação - defendida pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) em sua política externa, “adesão aos regimes internacionais [...], o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o SI” (VIGEVANI, 2007, p.283); e

- autonomia pela diversificação – o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2009) procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte.

Neste ponto, faz-se importante citar, a fim de melhor explicar as diferentes situações externas vivenciadas pelos diversos governos destes períodos que, até a década de 80, o Brasil possuía um modelo nacional desenvolvimentista, onde o Estado forte buscava através do empreendedorismo e do protecionismo o seu crescimento. Após as crises vividas na época, tais como a crise do petróleo e da dívida externa, alçam-se no governo idéias de cunho liberal, conforme citação anterior, realizando reformas econômicas e permitindo uma melhor preparação para fazer frente à globalização. Em ato contínuo, e com o fim da guerra fria, pode-se notar que o governo buscou novas formas de relacionar-se com o mundo e é neste exato momento que encontramos a integração regional como resposta e como ferramenta eficaz de possibilitar a inserção internacional. “Nos anos 90, a política externa ganhou destaque, dada à ênfase atribuída aos processos de integração regional, à abertura comercial e às negociações multilaterais” (VIGEVANI; MARIANO, 2005, p.14, apud VIGEVANI, 2007, p.285)<sup>2</sup>.

Após a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, o mesmo implementa mudanças na política externa do Brasil, buscando um maior equilíbrio internacional, atenuando o unilateralismo americano, fortalecendo relações bilaterais e multilaterais, procurando um maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico e cultural e evitando acordos que pudessem comprometer a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI, 2007).

A maturação do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, mas somente se efetivou com a evolução do comércio intra-regional e a consolidação dos esquemas subcontinentais de integração do MERCOSUL e da Comunidade Andina (SENHORAS, 2007, p. 8).

Assim evidencia-se a assertiva do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de que “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações” (SILVA, 2007, apud VIGEVANI, 2007, p. 313)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Marcelo Passini. Alça light. Política Externa, v. 13, n. 2, p.45-52, 2004

<sup>3</sup> SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva proferido no Clube de Imprensa Nacional dos Estados Unidos durante visita a Washington. Washington, EUA, 10/12/2002. Brasília: MRE, 2002b. Disponível em: <[http://www.mre.gov.br/portugues/politica\\_externa/discursos/Discurso\\_Detalhe3.asp?ID\\_DISCURSO=2030](http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/Discurso_Detalhe3.asp?ID_DISCURSO=2030)>. Acesso em: 05 ago. 2007.

## 4 INTEGRAÇÃO REGIONAL BRASILEIRA: DO MERCOSUL À UNASUL

A integração regional constitui-se uma ambição antiga dos países sul-americanos, bem como nos europeus, podendo-se verificar em Simon Bolívar a primeira ação integracionista do continente americano. “Na célebre Carta da Jamaica, de 1815, o general venezuelano já havia expressado seu desejo de criar três federações no continente” (HERZ, 2004, p. 198).

### 4.1 Antecedentes da integração regional na América do Sul

Com a regionalização econômica, ocorrida depois da Segunda Guerra Mundial, e tendo como exemplo o surgimento e a consolidação das Comunidades Européias, hoje União Européia (UE), e com a conseqüente mudança das relações entre os países, especificamente as econômicas, tem início na América Latina o ressurgimento dos ideais integracionistas (OCAMPO, 2009).

Embora na década de 60, a América Latina tenha se caracterizado pela instabilidade política, conflitos entre países membros, presença de regimes militares, e um quadro democrático não concretizado, fatores esses que contradizem o processo de integração, pois o mesmo implica transferir para instâncias supranacionais decisões nacionais, a região percebeu movimentos integracionistas. Isto ocorreu em virtude da consciência de que a integração econômica reduziria o subdesenvolvimento regional (OCAMPO, 2009). Tal pensamento teve influência do pensamento econômico desenvolvido na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que pregava a substituição de importações e a integração regional, a fim de alcançar o desenvolvimento dos países atrasados (HERZ, 2004).

A exemplo da Comunidade Econômica Européia ou Mercado Comum Europeu, os países andinos, na década de 1960, propuseram o Acordo de Cartagena com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (que mudou para ALADI), e o Mercado Comum da América Central (MCCA), seguidamente surgiram o Pacto Andino (posteriormente CAN) e o MERCOSUL (SCHMIED, 2007, p. 1).

Desde o início da década de 90 o Brasil firmou diversos acordos e tratados, a fim de implementar a integração regional com os países da América do Sul, visando uma maior

inserção internacional e uma mais expressiva atuação junto aos demais países componentes do SI.

Desse modo, podemos observar, conforme ressalta Senhoras (2007), que houve um amadurecimento progressivo dos esforços da diplomacia brasileira: em 1993, pela formação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA); em 2000, pela IIRSA; e, em 2004, pela constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN/CASA), recentemente renomeada como UNASUL.

#### 4.2 ALADI, a CAN e o MERCOSUL

Dentre as organizações anteriores à UNASUL, a ALADI, a CAN, e o MERCOSUL merecem destaque na sua análise, por servirem como base ao seu desenvolvimento.

A ALADI é o maior grupo latino-americano de integração, possuindo entre os seus membros os 11 países da ALALC<sup>4</sup> e Cuba, aceita em 1998. Possui mecanismos de integração mais flexíveis, permitindo a celebração de acordos parciais entre seus membros (bilaterais ou multilaterais), não contendo objetivos rígidos de estrutura de integração e prazos definidos, o que foi uma tentativa de sanar os erros existentes na ALALC. A ALADI dá suporte em sua estrutura jurídica aos mais vigorosos acordos sub-regionais, plurilaterais e bilaterais de integração (CAN, MERCOSUL, entre outros) (OCAMPO, 2009). “O Tratado da ALADI não prevê a existência de órgãos supranacionais, nem tampouco a de normas típicas do direito comunitário” (OCAMPO, 2009, p. 400).

A CAN criada pelo Acordo de Cartagena, firmado em 26 de maio de 1969, pela Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru deu início ao processo andino de integração, conhecido como Pacto Andino. Possuía por propósito melhorar as condições de vida de seus habitantes, fazendo uso da integração e cooperação econômica e social. A Venezuela aderiu ao grupo em 1973, tendo-se retirado em 2006 (OCAMPO, 2009).

O MERCOSUL tem seu início no fim dos anos 70, com os processos de integração e a superação da doutrina de Segurança Nacional, existente entre o Brasil e a Argentina (OCAMPO, 2009).

Apesar de sua origem bilateral, o Uruguai e, posteriormente, o Paraguai aderiram ao projeto de integração. A preferência inicial por parte da Argentina e do Brasil pela manutenção do projeto no âmbito bilateral foi definitivamente revertida após a

---

<sup>4</sup> Primeiramente composto pela Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai e México, obteve mais tarde a incorporação de Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia (OCAMPO, 2009).

declaração da iniciativa para as Américas pelo governo norte-americano. Aqui percebe-se o caráter exógeno e defensivo da integração no Cone Sul, que se adicionou aos fatores endógenos (HERZ, 2004, pg.201).

O MERCOSUL foi instituído pelo Tratado de Assunção de 26 de março de 1991. O MERCOSUL possui o objetivo de alcançar o nível de mercado comum e, para alcançar essa meta, tem por objetivos: constituir uma zona de livre comércio com a eliminação dos entraves aduaneiros, permitindo a livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas e o estabelecimento de uma tarifa comum, a harmonização legislativa e coordenação das políticas macroeconômicas (OCAMPO, 2009).

Embora o MERCOSUL possua o objetivo de alcançar o nível de mercado comum, até o presente momento apresenta-se como uma união aduaneira imperfeita, tendo implementado a TEC um, como marco da passagem de uma área de livre comércio para uma área de união aduaneira em janeiro de 1995 (OCAMPO, 2009).

Em dezembro de 1994, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, dotando o MERCOSUL de personalidade jurídica internacional, aprovando a TEC (que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1995) e determinando o aprofundamento da integração por meio de políticas macroeconômicas e setoriais coordenadas (OCAMPO, 2009).

Uma das maiores críticas ao MERCOSUL é o fato do mesmo considerar os processos de integração como empreendimentos típicos do direito internacional público, sem considerar a importância na adoção das estruturas próprias do direito comunitário (OCAMPO, 2009).

Porém muitos foram os aspectos positivos obtidos. Dentre os avanços cabe destacar a presença da vontade política de alto nível, com alto grau de compromisso por parte dos governos, a estabilização política e a consolidação dos movimentos democráticos. Outro importante avanço foi a eliminação definitiva do modelo de substituição de importações, com incremento da eliminação de restrições ao comércio internacional com abertura gradual e contínua para a constituição de um mercado comum entre seus membros, realizando paralelamente uma abertura unilateral com o resto do mundo (OCAMPO, 2009, p. 473).

Num mundo dividido em regiões e ao mesmo tempo globalizado, finalmente o antigo projeto de uma América do Sul integrada encontrou alguma oportunidade. Nesse contexto, em 2004 é criada a CASA, e a despeito dos problemas que acarreta, ela surge como alternativa para aumentar não apenas as relações econômicas regionais como também o poder de barganha da região nas arenas hemisférica e internacional. (LIMA, 2005, pg. 5).

## **5 UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL)**

Conforme se pode notar, o Brasil desenvolveu uma política externa no entorno sul-americano baseado na integração regional, buscando desde os acordos bilaterais com a Argentina, até os dias de hoje um fortalecimento internacional baseado na força de um bloco sul-americano integrado.

### **5.1 Origem da UNASUL**

Com o firme propósito de alcançar mais união os países da América do Sul, foi realizada a I Cúpula de Presidentes Sul-americanos em Brasília, em 2000. Tendo sido patrocinada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso, essa reunião daria lugar posteriormente à criação da UNASUL (RODRIGUEZ, 2007). Na mesma foi lançado um projeto de integração, a partir da infra-estrutura, energia e telecomunicações, a IIRSA (SCHMIED, 2007). A IIRSA tem por objetivo promover o desenvolvimento dessa infra-estrutura sob uma visão regional, procurando a integração física dos países da América do Sul e a realização de um projeto de desenvolvimento territorial e equitativo. “O projeto de integração energética da América do Sul equivale ao que fora no passado a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), semente da atual UE” (SCHMIED, 2007, p. 13).

Cabe ressaltar a iniciativa de um governo neoliberal, no intuito de liderar tal integração na iniciativa de inserção da América do Sul ao mercado mundial globalizado. Importante ponto de inflexão de tal cenário, foi a mudança da política brasileira, com a assunção do Presidente Luis Inácio da Silva (2003), que visualizava a integração regional, não só como uma possibilidade de inserção no mercado internacional, porém tendo “também em si um objetivo regional que é a construção de um mercado que amplie os âmbitos nacionais e potencialize a capacidade produtiva da região” (RODRIGUEZ, 2007, p. 2).

Importante ponto a destacar é a convergência do MERCOSUL e da CAN, com o surgimento de uma área de livre comércio interblocos e a criação da CSN/CASA, como alternativa à Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), formada na III Cúpula de

Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Cusco no ano de 2004 (OCAMPO, 2009).

A Declaração firmada nesse encontro foi assinada pelos 12 países participantes: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O seu intuito era reunir os países da América do Sul em um projeto comum, similar ao da UE. Tal projeto deveria sustentar-se sobre a base de quatro instâncias de participação: integração em infra-estrutura, integração energética, ser um mecanismo de consulta e concertação política e alcançar a união das economias em uma zona de livre comércio. Tendo a “necessidade de vincular infra-estrutura com desenvolvimento, reafirmando o princípio do regionalismo aberto, enfatizando o desenvolvimento social, econômico e ambiental sustentável” (SCHMIED, 2007, p. 17). Já no ano seguinte ocorreu a I Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações na cidade de Brasília. A Declaração de Brasília realçou a essência da CSN/CASA, cuja finalidade principal é a realização da União Sul-Americana: o entendimento político e a integração econômica e social dos povos da América do Sul.

Quanto às áreas de ação fixadas na agenda prioritária, os Presidentes identificaram o diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética e de telecomunicações, os mecanismos financeiros sul-americanos, a redução de assimetrias e a promoção da coesão e a inclusão e justiça sociais como campos estratégicos da ação da CSN. (OCAMPO, 2009, p. 429).

Em dezembro de 2006, foi realizada a II Cúpula de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, na Bolívia. Com a Declaração de Cochabamba, surgia um modelo de integração com identidade própria e pluralista, com ênfase econômica e também de cooperação política, social e cultural, “tendo por objetivo último o desenvolvimento equitativo, harmônico e integral da América do Sul” (OCAMPO, 2009, p. 430). Nessa Declaração foi instituído um Foro Sul-Americano de Consulta e Coordenação Política, a fim de “buscar a promoção do diálogo político sobre assuntos de interesse comum e de iniciativas que afirmem a região como fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas” (OCAMPO, 2009, p. 433). Foram convidados o Parlamento Andino e o Parlamento do MERCOSUL, bem como os órgãos legislativos do Chile, Guiana e Suriname, a fim de constituir um Parlamento Sul-americano.

Em abril de 2007, realizou-se nas ilhas Margarita (Venezuela), a I Cúpula energética Sul-Americana com o intuito de avaliar e determinar as capacidades energéticas da região, onde se instituiu a nova nomenclatura da comunidade, passando a denominar-se UNASUL. Nessa cúpula ratificou-se a integração regional como ferramenta ao desenvolvimento socioeconômico e impulsionador em investimentos e em infraestrutura energética, sendo formado o Conselho Energético de América do Sul, com a tarefa de

apresentar uma proposta para uma estratégia energética sul-americana, um Plano de Ação e um Tratado Energético regional (OCAMPO, 2009, p. 431).

O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008, passando a ter personalidade jurídica de direito internacional, conforme expresso em seu art. 1º, tendo por objetivo:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados<sup>5</sup>.

Portanto a UNASUL percorre caminho inverso ao da UE, pois produziu um processo de integração econômica buscando a união política, enquanto a UNASUL prioriza a integração político-cultural, para posterior implementação e ampliação de acordos comerciais e econômicos, como também aprofundar a democracia na região (RODRIGUEZ, 2007).

Dentre as propostas em avaliação, a criação do Conselho Sul Americano de Defesa e a criação do Banco da América do Sul, o que, segundo o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, poderá evoluir para a criação de um Banco Central com moeda única, aos moldes da União Européia. Cabe ressaltar que a integração européia possui 52 anos e que a integração sul-americana ainda encontra-se no seu início, nos levando a crer em seu futuro promissor (BADARÓ, 2008, p. 2).

No contexto geopolítico, a UNASUL é uma “articulação negociada, com caráter amplo, supranacional e que pretende a inserção global da região como bloco e aponta também para o desenvolvimento de uma infraestrutura física e energética integrada” (RODRIGUEZ, 2007, p. 8). Com a criação da UNASUL a América do Sul ganha estatuto de ator global e assume novo papel geopolítico (SILVA, 2008). Um fato importante a destacar no contexto geopolítico, é a existência, desde a Declaração de Cusco (2004), da “convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, fatores potenciais de fortalecimento e desenvolvimento das suas capacidades internas para uma melhor inserção internacional” (SCHMIED, 2007, p. 19).

## 5.2 Organização

Conforme o Tratado Constitutivo da UNASUL, no seu art. 4º, a UNASUL é

<sup>5</sup> Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, art. 2º § único.

composta de quatro órgãos.

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo de condução política da UNASUL, com reuniões anuais. Tem por atribuição principal o estabelecimento das diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana. A Presidência Pro Tempore será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais (OCAMPO, 2009).

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com reuniões semestrais, possui o objetivo de promover o diálogo político e adotar as decisões executivas destinadas a implementar as iniciativas presidenciais. O Conselho de Delegadas e Delegados encarregada de promover o diálogo social e assegurar o aprofundamento dos vínculos institucionais entre o MERCOSUL e o CAN (OCAMPO, 2009). Segundo o Tratado Constitutivo da UNASUL, art. 10, a Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL exercendo sua representação.

As organizações pré-existentes, ou seja, MERCOSUL, ALADI, CAN e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)<sup>6</sup>, desempenham o papel de “agentes cooperadores e executores das ações a serem realizadas” (SCHMIED, 2007, p. 17).

### 5.3 Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL

O Presidente Luiz Inácio da Silva, em seu discurso quando da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL, realizado em maio de 2008, deixa claro a iniciativa brasileira no ideal de construção de um órgão de defesa regional, que aprofundasse a identidade sul-americana no campo da defesa.

Na Cúpula Extraordinária da UNASUL, realizada em dezembro de 2008, na Costa do Saúpe, foi estabelecido o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL (CDS), que no seu art. 1º, o define como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa. A primeira reunião do CDS foi realizada, em 10 de março de 2009, em Santiago do Chile. Neste encontro foi produzido o Plano de Ação de 2009, tendo sido dividido em quatro áreas: políticas de defesa, indústria e tecnologia militar, operações humanitárias e capacitação de recursos humanos para a área de defesa. A sua declaração prevê a elaboração de uma

---

<sup>6</sup> Os integrantes da OTCA são: Brasil, Bolívia, Colômbia, equador, Guiana, Peru, Suriname, e Venezuela.  
<http://www.otca.org.br/>

doutrina de defesa comum, o acompanhamento dos gastos de defesa da região, a criação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e um inventário com a capacidade militar dos seus membros (SANTELLANO, 2009).

Quando da apresentação do projeto na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Ministro da Defesa do Brasil Nelson Jobim afirmou que o Conselho de Defesa pode prevenir situações políticas que emergem no continente, como o incidente ocorrido entre Equador e Colômbia que foi solucionado de forma adequada pela OEA (MELLO, 2008).

Ele teve cuidado de destacar o papel do Itamaraty em negociações como essas, assegurando que o Conselho de Defesa se restringiria à prevenção de tais crises. Algumas alas do Itamaraty não vêem com muita simpatia a criação do conselho de defesa. Jobim também garantiu que o órgão não vai se sobrepor à própria JID. “A junta é um órgão apenas consultivo, ligado à OEA, e nós pretendemos algo que tenha nível ministerial”. [...] Ele falou também sobre a importância da integração das indústrias de defesa. “Temos um plano estratégico de defesa com desenvolvimento de tecnologia. Não compramos produtos de prateleira, queremos capacitar a nossa indústria.” (MELLO, 2008).

#### 5.4 Desafios à institucionalização

Para uma perfeita compreensão e análise dos problemas a serem enfrentados pela UNASUL, bem como prospectar seu futuro, deve-se ter um conhecimento preciso a cerca da região.

A América do Sul se transformou em um espaço geográfico de densidade crescente, diferenças marcantes e grande dinamismo. [...] As diversidades de tamanho e graus de desenvolvimento se somam, nos últimos tempos, a algumas que são produto de dissonâncias conceituais emergentes. Entre outros, os conceitos de democracia e integração se prestam a diferentes interpretações (PEÑA, 2008, p. 80).

Portanto, percebe-se a existência de um arcabouço díspare, que coloca sempre em dúvida a integração da região. Esforços são necessários para que a integração e a cooperação possam diminuir os conflitos entre seus membros e neutralize as tendências de fragmentação.

Dentre os desafios existentes à institucionalização do espaço sul-americano, dois são destacados por Peña: “sua conciliação com múltiplos espaços de inserção regional e global de cada país sul-americano; por outro, conferir aos âmbitos institucionais uma dose suficiente de credibilidade” (PEÑA, 2008, p. 79). Para enfrentar estes desafios, Peña (2008) vislumbra a necessidade de se atingir três condições:

A primeira é que cada país da América do Sul desenvolva uma estratégia nacional de aproveitamento dos múltiplos espaços de sua inserção internacional, inserindo nela a própria região. A segunda é que iniciativas de alcance regional sejam refletidas em instituições e regras de jogo que tenham as qualidades necessárias para penetrar na realidade. E a terceira condição é que os compromissos assumidos nos diversos âmbitos institucionais da região – em particular, os de caráter preferencial – permitam fortalecer, e não debilitar, o desenvolvimento de um sistema multilateral

eficaz em escala global, especialmente no que se refere ao comércio de bens e serviços no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) (PEÑA, 2008, p. 80).

Os processos de integração foram alterados com a criação do projeto da IIRSA em 2000, pois evoluíram de um processo liberalizado do comércio recíproco entre os blocos, para a criação de um mercado comum através da união da Comunidade Sul-americana. “A integração física é a chave para melhorar os mercados e promover o desenvolvimento intraregional” (SCHMIED, 2007, p. 12). Isto fortalece os laços entre os países envolvidos, conforme comprova a evolução do processo de integração sul-americano, culminando com a UNASUL.

Diversas dificuldades para o processo de integração sul-americana podem ser observadas. Dentre elas pode-se citar: a retirada da Venezuela da CAN, em 2006, e a sua entrada no MERCOSUL, bem como a solicitação de ingresso no MERCOSUL pela Bolívia, em 2007, também causando incertezas quanto a sua permanência na CAN. Outro aspecto frágil na integração sul-americana, é a falta de mecanismos de resolução de controvérsias, como o ocorrido no MERCOSUL no conflito entre a Argentina e o Uruguai, referentes à construção de duas fábricas de celulose nas margens do rio Uruguai. Neste episódio os dois países envolvidos recorreram a Corte internacional de Justiça em Haia, não buscando resolver o impasse no âmbito do MERCOSUL ou na OEA (SCHMIED, 2007).

Os processos de integração na América do Sul não se encontram fortalecidos, principalmente devido a diferenças ideológicas, disparidade de visão sobre as vias de desenvolvimento econômico, disputas bilaterais e uma sensação de paralisia que tem agravado as sérias fraturas no interior dos blocos comerciais regionais: CAN e o MERCOSUL (SCHMIED, 2007, p.9).

Outra crítica, referente ao processo de integração, é a ausência da participação da sociedade civil. Isto ocorre tanto pela falta de interesse, quanto pela desinformação atinentes ao processo de integração, criando dificuldades na implementação de políticas comuns no desenvolvimento econômico e social da região (SCHMIED, 2007).

Um aspecto a ser analisado, e que impacta a integração sul-americana, são as crises que se sucedem na região andina desde 2007. Problemas políticos internos referentes à Bolívia, Colômbia e Venezuela, bem como a crise de março de 2008 envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela (CEPIK, 2008).

Com relação à Venezuela, vários fatores levantavam dúvidas quanto ao cumprimento da cláusula democrática existente para a sua aceitação no MERCOSUL. Embora constituam problemas para o Brasil, a retórica e ações políticas de Chavez, a entrada da Venezuela no MERCOSUL, impulsionará o comércio e o processo de integração sul-

americano (CEPIK, 2008).

Quanto à Colômbia, seu Presidente Álvaro Uribe, realiza manobras políticas para concorrer ao terceiro mandato. É relevante o apoio dos EUA nesse contexto, bem como ser Uribe, destoante dos governos de centro esquerda dos países da região. Esses dois fatos dificultam a diplomacia entre a Colômbia, o Equador e a Venezuela. Cabe destacar o ataque realizado pela Colômbia, em março de 2008, em solo Equatoriano, sobre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), com a acusação de vínculo financeiro e político dos presidentes do Equador, da Venezuela e da Nicarágua com as mesmas. Tal crise somente foi resolvida com um acordo obtido na XX Reunião do Grupo do Rio, reiterando a posição da OEA contra a violação da soberania do Equador. Porém, tal crise prejudicou seriamente a relação entre os envolvidos, bem como o processo de integração sul-americano (CEPIK, 2008).

Em setembro de 2008, foi realizada, em Santiago, uma cúpula extraordinária da UNASUL, a fim de analisar os conflitos internos ocorridos na Bolívia, que ameaçavam sua democracia e sua unidade interna. Foi demonstrada a vontade política dos países membros na realização de ações concretas, na resolução dos problemas que podem afetar a paz e a estabilidade da região, por meio da Declaração do Palácio de La Moneda. “A mensagem da cúpula de Santiago e de sua declaração foi muita clara no sentido de que os problemas da democracia, em um país do espaço sul-americano, dizem respeito ao demais” (PEÑA, 2008, p. 74). A UNASUL demonstrou agilidade no tratamento de um problema na Bolívia que afeta toda região, dados os interesses geopolíticos e econômicos envolvidos, e com isto ficou claro que os países sul-americanos “estão preparados e dispostos a assumir suas responsabilidades coletivas dentro da região” (PEÑA, 2008, p. 74).

Conforme demonstrado a América do Sul é uma região que, embora possua conflitos e tensões diplomáticas, busca a integração e o seu fortalecimento. “Portanto, não parece existir alternativa para a América Latina que não a da integração regional. Este é o caminho viável e promissor para o continente progredir e conseguir sua almejada estabilidade política e econômica” (SCHMIED, 2007, p.3).

A existência de forte convergência de interesses; o fortalecimento da estabilidade política dos países membros; o desenvolvimento de valores comuns (principalmente a democracia); a estabilidade e a confiabilidade das instituições figuram como requisitos básicos que podem contribuir para o sucesso desse órgão regional. Embora evidente, não custa acentuar a necessidade de esforços paralelos dos países membros em favor da “saúde” dos organismos regionais já existentes, a começar do MERCOSUL. Por fim, os países não devem levar para deliberações da UNASUL sementes que germinam conflitos regionais latentes, senão será mais um esforço perdido (BARBOSA, 2008, p. 28).

## 6 CONCLUSÃO

Portanto, pode-se concluir que a integração regional da América do Sul teve seu início no século XIX com os ideais de Simon Bolívar, desenvolvendo-se na primeira e segunda onda do regionalismo, respectivamente ocorridas, nas décadas de 60 e 80.

Contudo, existindo três abordagens teóricas sobre o regionalismo, em níveis de análise distintos: global, regional e interno, a integração na América do Sul possui aspectos que necessitam destaque. Dentre esses aspectos, um importante, é a presença de um país hegemônico na América, o que explica a vertente sul-americana, a fim de se opor a esse poder norte-americano nas Américas, em contraposição à ALALC e ao NAFTA. Outro fator, que impactou a região, foi a sua resposta aos desafios da globalização na formação de suas organizações. Entre as teorias de nível interno, encontra-se na teoria construtivista resposta a sua consciência e identidade regional na integração regional sul-americana.

Na análise da política externa brasileira, tendo sido a mesma valorizada nos anos 90, como resposta à globalização e ao fim da guerra fria, é buscada a integração regional como resposta e ferramenta política, a fim de possibilitar a inserção internacional do país. Conclui-se que com a assunção do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), houve a alteração da autonomia da participação pela autonomia pela diversificação. Assim o Brasil buscou sua inserção ao cenário mundial, por meio de formas autônomas, diversificação de parceiros e enfatizando a cooperação Sul-Sul, fazendo do entorno sul-americano o centro da política externa brasileira. Com essa atitude, buscou um maior equilíbrio internacional, atenuando o unilateralismo americano, por meio do fortalecimento das relações bilaterais e

multilaterais.

Historicamente, essa integração teve seu amadurecimento no início do novo século, inspirada pela UE e fortalecida pela convergência entre o MERCOSUL e a CAN. Transforma-se em um ideal almejado por todos os países sul-americanos, com a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. Com a criação da UNASUL a América do Sul torna-se um ator global, assumindo um novo papel geopolítico, permitindo desenvolver suas capacidades internas com o objetivo de alcançar uma melhor inserção internacional.

Tal tratado visa a conseguir a integração econômica, política e social do continente, alicerçado na IIRSA, possuindo, dentre as propostas em avaliação, a criação do Conselho Sul Americano de Defesa e a criação do Banco da América do Sul, podendo evoluir para a criação de um Banco Central com moeda única, aos moldes da UE.

Para tal enormes desafios deverão ser vencidos, a fim de permitir a sua institucionalização. Portanto deve-se, por meio da integração física, superar as diferenças existentes entre seus membros, como a chave para melhorar os mercados e promover o desenvolvimento intraregional. Dentre outros desafios, pode-se citar a necessidade de possuir órgãos supranacionais, com normas típicas do direito comunitário e a promoção da participação da sociedade civil. Outro desafio é evoluir do estágio de união aduaneira imperfeita, tendo como objetivo o mercado comum, para o máximo grau de integração econômica que é a união monetária.

Ressalta-se a crise entre os países andinos, especificamente a Bolívia, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, como o mais delicado e importante desafio a ser ultrapassado.

Portanto, conclui-se que a América do Sul é uma região que, embora possua conflitos e tensões diplomáticas, busca a integração e o seu fortalecimento, não existindo alternativa que não a integração regional. Cabe ressaltar que a integração europeia possui 52 anos e que a integração sul-americana ainda encontra-se no seu início, nos levando a crer em seu futuro promissor, com destaque para o papel do Brasil, como líder neste processo de integração, fortalecendo assim a sua inserção internacional nesse novo SI.

## REFERÊNCIAS

BADARÓ, Celeste Cristina Machado. Assinatura do tratado constitutivo da UNASUL. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, p.1-4, 04 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO\\_ARQ\\_NOTIC20080610140309.pdf](http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20080610140309.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292 p.

CEPIK, Marco. A Crise Andina e o Futuro da UNASUL. **Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano**, Rio de Janeiro, n. 4, abr. 2008. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/45\\_analises\\_AC\\_n\\_4\\_abr\\_2008.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/45_analises_AC_n_4_abr_2008.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2009.

FONSECA, Daniel Machado da. **Integração sul-americana como via para a inserção internacional do Brasil**. 2007. 127 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Curso de Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

HURREL, Andrew. Os Blocos Regionais nas Américas. [199-]. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_22/rbcs22\\_06.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_22/rbcs22_06.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2009

HURREL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

BARBOSA, Afonso. Posicionamentos Estratégicos do Brasil e a Defesa Nacional. **Revista do Clube Naval**, Rio de Janeiro, n. 348, p. 25-29, out./nov./dez. 2008.

LACRUZ, Adonai José. O MERCOSUL diante da ALCSA, ALCA e UE. **Fabavi Em Revista**, Vila Velha, v. 1, n. 1, p.1-13, Jun./dez. 2002. Disponível em: <[http://www.adonailacruz.com.br/pub/V1\\_n1\\_artigo\\_2.doc](http://www.adonailacruz.com.br/pub/V1_n1_artigo_2.doc)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos. Globalização, Regionalização e América do Sul. 2005. Disponível em: <[http://observatorio.iuperj.br/pdfs/7\\_analises\\_Globalizacao,%20Regionalizacao%20e%20América%20do%20Sul.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/7_analises_Globalizacao,%20Regionalizacao%20e%20América%20do%20Sul.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Discurso do Presidente da República durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da UNASUL. 23 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.imprensa.planalto.gov.br/download/discursos/pr693-2@.doc>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

MELLO, Patrícia Campos. Jobim propõe integrar defesa no continente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.estado.com.br/editorias/2008/03/21/pol-1.93.11.20080321.7.1.xml>>. Acesso em: 28 abr. 2009.

OCAMPO, Raúl Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 596 p.

PEÑA, Félix. **A Integração no Espaço Sul-Americano: a UNASUL e o MERCOSUL Podem se Complementar?** 2008. Disponível em: <<http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pena.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2009.

Rodriguez, Graciela. A Integração Sul-americana: UNASUL e ALBA – processos de integração alternativos. 2007. Disponível em: <[http://www.equit.org.br/docs/artigos/aintegracao\\_sulamericana.pdf](http://www.equit.org.br/docs/artigos/aintegracao_sulamericana.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

SANTELLANO, Jony. **Conselho de Defesa Sul-Americano vai criar Centro de Estudos Estratégicos**. 2009. Disponível em: <<http://defesabrasil.com/site/noticias/defesa/conselho-de-defesa-sul-americano-vai-criar-centro-de-estudos-estrategicos.php>>. Acesso em: 15 abr. 2009.

SCHMIED, Julie. **Os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL): o novo caminho da integração na América do Sul**. 2007. Disponível em: <[http://www.adenauer.org.br/livros/caderno/01\\_07schmied.pdf](http://www.adenauer.org.br/livros/caderno/01_07schmied.pdf)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

SENHORAS, Elói Martins. **A diplomacia brasileira da integração regional: dos discursos às ações de projeção sobre a América do Sul**. 2007. Disponível em: <<http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=10448&context=eloi>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

TRATADO Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 23 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/all/unasul.htm>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da

autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p.273-335, jul./dez. 2007.