

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEL AV EDUARDO MIGUEL SOARES

ORGANISMOS INTERNACIONAIS SUL-AMERICANOS:
ANÁLISE E PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

A fragmentação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), acordos e oportunidades
na área de defesa brasileira

Rio de Janeiro

2020

CEL AV EDUARDO MIGUEL SOARES

ORGANISMOS INTERNACIONAIS SUL-AMERICANOS:
ANÁLISE E PERSPECTIVAS PARA A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

A fragmentação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), acordos e oportunidades
na área de defesa brasileira

Trabalho apresentado à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (REF) Claudio Rogerio de
Andrade Flôr

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2020

À minha amada esposa, Renata, e aos meus queridos filhos, Letícia e Leonardo, pela paciência que tiveram comigo e pelos diversos momentos de convivência de que abriram mão, com total compreensão, para que eu pudesse me dedicar com a devida tranquilidade para concluir este trabalho.

Ao meu saudoso pai, Jonathas, que me transmitiu todos os valores que possuo e, de maneira especial, à minha mãe, Anna Luiza, que, vivendo outra época, abdicou de vontades e de interesses pessoais para devotar-se completamente à minha criação e à das minhas irmãs.

AGRADECIMENTOS

É impossível chegar à conclusão de um trabalho como este que se apresenta agora sem o apoio e a colaboração de várias pessoas, que, de forma totalmente proativa e voluntária, decidiram contribuir com seu conhecimento e com a sua experiência. Decerto, seria muito difícil citar todas as pessoas que, direta ou indiretamente, participaram dessa construção, mas, de maneira bem peculiar e íntima, sou muito grato a essa vasta quantidade de amigos que me ajudaram a superar mais esse desafio em minha carreira.

Dessa forma, gostaria de agradecer:

a Deus, por me dar forças e saúde para poder me dedicar com o empenho necessário a este trabalho;

ao Comando da Aeronáutica, por haver me fornecido as condições de chegar até aqui e me indicado para realizar o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM);

à Marinha do Brasil, por ter me matriculado e me permitido fazer parte de tão nobre e seleto grupo de oficiais que cursaram o C-PEM;

ao Embaixador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, que com seu amplo e extraordinário conhecimento me permitiu compreender melhor a história recente do nosso país no âmbito regional;

ao Ministro de Segunda Classe Pedro de Castro da Cunha e Menezes, por sua constante e incansável vontade de me ajudar a despeito de qualquer inconveniente;

ao Capitão de Mar e Guerra (FN) Carlos Jorge de Andrade Chaib, por haver, desde o momento em que soube de minha indicação para o C-PEM, me incentivado e praticamente definido o tema do presente trabalho;

ao Professor Antônio Ramalho, por haver dedicado seu precioso tempo para transmitir seu conhecimento e sua visão de um processo que viveu intensamente na última década;

ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (REF) Claudio Rogerio de Andrade Flôr, por haver me orientado neste trabalho com tamanha dedicação e precisão;

aos meus companheiros de curso da Força Aérea Brasileira, Cel Milaré, Cel Maciel e Cel Rodrigues, pela camaradagem e constante união, características ímpares de nossa instituição; e, por fim,

aos meus grandes colegas e amigos do C-PEM 2020, pessoas das mais diversas procedências e que me acolheram com imensa alegria e amizade. Sentimentos que não ficarão restritos ao âmbito da Escola de Guerra Naval e, com certeza, transcenderá o tempo e a distância.

RESUMO

Neste trabalho será analisado o processo de fragmentação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e as consequências para os acordos no âmbito militar que estavam em andamento. Os objetivos do estudo são identificar as razões pelas quais se deu o desmantelamento do Organismo Internacional (OI) em questão e propor uma solução viável para que os acordos firmados na área militar sejam conservados e possam ter tempo suficiente de chegar à maturidade e, conseqüentemente, atingir as metas definidas na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa. O recorte é feito desde o ano da criação da UNASUL, em 2008, até o ano de 2019, quando se concretiza a saída de vários países do Organismo. A metodologia empregada é a de revisão da literatura existente sobre Organismos Internacionais, com o foco mais voltado para a UNASUL. Em seguida são revisados os acordos na área militar, a finalidade da constituição do Conselho de Defesa Sul-americano e esmiuçada uma entrevista com o Embaixador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, que ocupou o cargo de Embaixador do Brasil no Peru e no Equador, no período de 2011 a 2018, a fim de, ao término do trabalho, possibilitar uma compreensão mais ampla do cenário. Na conclusão são apresentados os motivos que concorreram para a desagregação do Bloco e são sugeridos possíveis caminhos a seguir, com o fim de atingir o objetivo proposto.

Palavras-chave: UNASUL. Organismos Internacionais. América do Sul. União de Nações Sul-americanas. PROSUL. Conselho de Defesa Sul-americano. Política Nacional de Defesa. Integração Regional.

RESUMEN

En este trabajo se analizará el proceso de fragmentación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y las consecuencias para los acuerdos militares en curso. Los objetivos del estudio son identificar las razones del desmantelamiento de la Organización Internacional en cuestión y proponer una solución viable para que los acuerdos firmados en el área militar se conserven y puedan tener suficiente tiempo para llegar hasta la madurez y, en consecuencia, alcanzar los objetivos definidos en la Política de Defensa Nacional y la Estrategia de Defensa Nacional. El corte se realiza desde el año de creación de UNASUR, en 2008, hasta el año de 2019, cuando se produce la salida de varios países de la Organización. La metodología utilizada es revisar la literatura existente sobre Organizaciones Internacionales, con un enfoque más en UNASUR. Luego se revisan los acuerdos en el área militar, el propósito de la constitución del Consejo de Defensa Sudamericano y una entrevista detallada con el Embajador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, quien se desempeñó como Embajador de Perú y Ecuador, de 2011 a 2018, para, al final del trabajo, permitir una comprensión más amplia del escenario. En conclusión, se presentan las razones que contribuyeron al desglose del Bloque y se sugieren posibles formas de seguir para lograr el objetivo propuesto.

Palabras clave: UNASUR; Organismos Internacionales; América del Sur; Unión de las Naciones Suramericanas; PROSUR; Consejo de Defensa Suramericano; Política Nacional de Defensa; Integración Regional.

LISTA DE TABELAS

1 – Área dos seis maiores países da América do Sul	22
2 – População dos seis países mais povoados da América do Sul	23
3 – Os seis países com maior PIB da América do Sul.....	24
4 – Os seis países com maior Poder Militar da América do Sul	25

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAN	– Comunidade Andina
CARICOM	– Comunidade do Caribe
CEED	– Centro de Estudos Estratégicos da Defesa
CEPAL	– Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSECCTI	– Conselho Sul-americano de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação
COSIPLAN	– Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento
CDS	– Conselho de Defesa Sul-americano
CSN	– Comunidade Sul-americana de Nações
END	– Estratégia Nacional de Defesa
ESUDE	– Escola Sul-Americana de Defesa
FARC	– Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FOSIM	– Formulário Sul-americano de Inventários Militares
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IIRSA	– Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul
MB	– Marinha do Brasil
MERCOSUL	– Mercado Comum do Sul
OEA	– Organização dos Estados Americanos
OI	– Organismo Internacional
OND	– Objetivos Nacionais de Defesa
ONU	– Organização das Nações Unidas
OTAN	– Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	– Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PDVSA	– Petróleo de Venezuela S.A.
PIB	– Produto Interno Bruto
PND	– Política Nacional de Defesa
PROEX	– Programa de Financiamento à Exportação do Banco do Brasil
PROSUL	– Foro para o Progresso e Integração da América do Sul
TIAR	– Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNASUL	– União de Nações Sul-americanas
ZHLC	– Zona Hemisférica de Livre Comércio

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	CONCEITOS	15
2.1	Origem dos Organismos Internacionais	15
2.2	Princípios e Finalidades dos Organismos Internacionais	16
2.3	Abordagens Teóricas	17
3	AMÉRICA DO SUL E O BRASIL	21
3.1	Características e Estatísticas	21
3.1.1	Área	21
3.1.2	População.....	22
3.1.3	Produto Interno Bruto	23
3.1.4	Poder Militar.....	24
3.2	Conflitos Recentes	25
4	UNIÃO DE PAÍSES SUL-AMERICANOS (UNASUL)	28
4.1	Antecedentes.....	28
4.2	Tratado Constitutivo da UNASUL	33
4.3	Conselho de Defesa Sul-americano	38
4.4	Processo de Fragmentação.....	40
4.4.1	Crise da Venezuela	42
4.4.2	Eleição do Secretário-Geral.....	45
4.4.3	Mudança do Cenário Ideológico na Região	46
5	ACORDOS DA UNASUL NA ÁREA DE DEFESA	51
6	ORGANISMOS INTERNACIONAIS REGIONAIS	57
6.1	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca	57
6.2	MERCOSUL	61
6.3	PROSUL.....	63

7	CONCLUSÃO	66
	REFERÊNCIAS	69
	APÊNDICE – Entrevista	76

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul é um subcontinente das Américas constituído de doze países independentes (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), pelos territórios da Guiana Francesa e pelas Ilhas Malvinas (Falklands), Geórgia do Sul e Sandwich (FERREIRA, 2019). Geograficamente é limitada ao norte pelo Mar do Caribe, a oeste pelo Oceano Pacífico, ao nordeste e a leste pelo Atlântico, e ao sul pelas águas geladas da Antártica. A dimensão continental do Brasil e a sua estratégica posição fazem com que o país tenha fronteiras com todos os países da região, exceção apenas do Chile, do Equador.

Desde o início da sua formação, esse subcontinente apresentou diferenças profundas no que se refere a sua origem. Portugal e Espanha separaram a América do Sul antes mesmo do seu descobrimento por meio do Tratado de Tordesilhas em 1494, o qual dividia os domínios do “Novo Mundo” entre os reinos daqueles países por um meridiano, situado a 370 léguas a oeste do Arquipélago de Cabo Verde. Porém, no século XVIII, com a atuação das Bandeiras, que buscavam principalmente ouro e mão de obra escrava a oeste do território brasileiro, iniciou-se a ocupação das atuais regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil (PORTAL SÃO FRANCISCO, 1998). Somente na primeira década do século XX as fronteiras do Brasil ficaram praticamente consolidadas graças ao esforço e habilidade diplomática de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (BRASIL, 2007b).

O Brasil sempre esteve isolado dos países do noroeste da América do Sul, como Venezuela, Colômbia e Peru, pela imensa barreira natural que a Amazônia representa, o que torna muito difícil o intercâmbio comercial e a integração entre a população desses países vizinhos. Quando nós observamos os países mais ao sul, como Bolívia e Chile, temos também a presença das Cordilheiras dos Andes, que atuou como um obstáculo natural para aprofundar o afastamento entre os referidos países. Nesse contexto, ainda temos a Argentina e o Uruguai, que fogem a essa realidade dos obstáculos naturais. Entretanto, a questão da dificuldade da língua e, até mesmo, a rivalidade que se intensificou a partir da Segunda Guerra Mundial tornaram complexas as relações internacionais (BRASIL, 2007b).

Uma das maneiras mais claras de perceber o distanciamento entre o Brasil e seus vizinhos de língua espanhola é verificar o lugar que foi e tem sido reservado à região nas tradições da política externa brasileira no século passado, quando foram vividos basicamente dois modelos de relações internacionais: um voltado para a aproximação com a potência

mundial dominante e outro, de viés autonomista, com a busca de diversificação de parceiros econômicos. Mesmo no período em que procuramos uma maior ampliação nessa área, o foco foram países de fora na nossa região (BRASIL, 2007b).

Atualmente, a América do Sul é uma região heterogênea e caracterizada por grandes assimetrias nas capacidades de cada Estado. Isso é facilmente percebido pela diferença na extensão territorial, em que existem países com dimensões continentais e outros bem pequenos. Os recursos naturais, de igual forma, diferem muito em função proporcional a sua dimensão, e, ainda que a renda da região seja relativamente homogênea, a capacidade produtiva, o tamanho da economia e o nível tecnológico estão em níveis bem distintos (FLACSO, 2019).

No campo político, a região apresenta algumas características interessantes e significativas, pois apesar de possuir algumas semelhanças político-ideológicas ao longo dos anos recentes, parece haver, nos países mais expressivos, ciclos de alternância ideológicas desde as suas independências, com durações variáveis, períodos de alinhamento que não apresentam força e consistência suficientes para sedimentar um projeto longo e com resultados satisfatórios e duradouros (FLACSO, 2019).

Devido à dimensão do Brasil, é esperado que a sua capacidade militar tenha certa projeção em relação aos demais e isso, naturalmente, causa uma certa tensão, principalmente entre os seus vizinhos. Contudo, a diplomacia brasileira tem perfeita noção desse fato e atua com vistas a diminuir essa sensação por intermédio de documentos e de postura reiteradamente assumida. Além disso, no início da década de 1990, com a assinatura do acordo de “desnuclearização” entre a Argentina e o Brasil e com o estabelecimento de medidas de cooperação entre as Forças Armadas dos dois países, a desconfiança mútua começou a desaparecer (SORJ; FAUSTO 2011).

Com esse breve histórico da formação da América do Sul já é possível identificar vários pontos de diferenças, que se consolidaram desde a descoberta do subcontinente até os dias atuais, e que certamente aumentam o desafio quando se trata de esses países convergirem em relação a assuntos tão diversificados quanto complexos e conseguirem conformar organismos internacionais, que por definição têm como finalidade realizar a cooperação entre os seus países membros (HERZ, 2015).

Dessa forma, e de acordo com o tema selecionado pelo autor, “Organismos Internacionais Sul-Americanos: análise e perspectivas para a política de defesa brasileira”, foi observado que existe a oportunidade de, por intermédio desses Organismos Internacionais, estabelecer acordos e intercâmbios de conhecimento na área de defesa. O título “A

fragmentação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), acordos e oportunidades na área de defesa brasileira” segue perfeitamente nessa linha e está em conformidade com os princípios constantes na Política Nacional de Defesa (PND) quando é ressaltada a importância do multilateralismo e da integração sul-americana, além da projeção do Brasil nesse concerto de Nações (BRASIL, 2016b).

Os organismos internacionais, como veremos no decorrer deste trabalho, são atores imprescindíveis no cenário político mundial atualmente, porém, isso não significa que esses organismos são unanimidade e que não existam controvérsias constantes no relacionamento entre os membros.

Ao longo dos anos, alguns organismos internacionais voltados especificamente para a região da América do Sul foram criados com os mais diversos objetivos, tais como: incremento comercial, integração de infraestrutura, segurança dos países membros, desenvolvimento social, cooperação na área militar, contudo, de forma geral, essas iniciativas não atingiram plenamente os seus objetivos, sendo interrompidas no meio do processo, ou tiveram pouco êxito. Naturalmente, é compreensível que vários motivos podem ser apontados para cada situação específica, mas é possível identificar alguns pontos em comum e buscar conhecer mais profundamente a história recente da América do Sul para enfrentar os futuros desafios de relacionamento entre os principais países da região e tentar construir uma base mais sólida para os próximos acordos e também para os atuais.

O presente estudo trata da análise do ambiente político em que foi concebida e dos motivos que levaram à fragmentação de um dos mais ambiciosos organismos internacionais da América do Sul: a União de Nações Sul-americanas (UNASUL), com o foco no contexto de acordos de defesa. O recorte temporal desta se dará de 2008, quando é formalmente constituído o Organismo em questão, até 2019, quando acontece a saída de sete países da União, inclusive o Brasil, que denunciou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) no dia 15 de abril de 2019, formalizando sua saída. No decorrer do trabalho são feitos relacionamentos e considerações com outros organismos internacionais dos quais o Brasil faz ou fez parte, e os objetivos do estudo são identificar as razões pelas quais se deu o desmantelamento do Organismo Internacional (OI) em questão e propor uma solução viável para que os acordos firmados na área militar sejam conservados e possam ter tempo suficiente de chegar à maturidade e, conseqüentemente, atingir as metas definidas na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa.

Para tanto, é utilizada nesta pesquisa uma metodologia que visa esclarecer alguns

pontos da realidade brasileira dentro do contexto dos órgãos multilaterais da América do Sul e as implicações na área de defesa. Mediante pesquisas documentais são identificados e considerados os conceitos de organismo internacional, assim como as suas complexas relações entre os países signatários, à luz da teoria construtivista. Ainda nessa abordagem qualitativa, é realizada uma entrevista com o Embaixador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, que chefiou a representação diplomática do Brasil na República do Equador, no período de outubro de 2015 a novembro de 2018, com a finalidade de obtermos uma visão mais clara dos motivos que levaram à fragmentação da UNASUL e podermos relacionar aos conceitos e com as informações obtidas na pesquisa bibliográfica, para que se chegue a uma conclusão sobre o objeto desta Tese. O Carlos Alfredo participou também das reuniões preliminares que deram origem à Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul, instância embrionária da UNASUL, e foi também Embaixador no Peru entre 2011 e 2015, quando foi transferido para o Equador. Ao desempenhar as funções relativas aos cargos mencionados, o entrevistado teve participação ativa nas decisões da UNASUL e acompanhou com consternação a desagregação do Bloco (TEIXEIRA, 2020).

No Capítulo 2, que trata de conceitos, é apresentado um breve histórico de como surgiram os primeiros organismos sociais e, posteriormente, como evoluíram até as organizações consideradas modernas, levando-se em conta as suas motivações e finalidades. São expostas também as teorias realista, liberal, marxista e construtivista, sendo esta última explorada mais detalhadamente do ponto de vista de vários autores.

No decorrer do Capítulo 3, o Brasil é analisado inserido em uma contextualização dentro do âmbito regional da América do Sul e são feitas comparações de indicadores estatísticos para se obter uma visão geral da posição do nosso país em relação a seus vizinhos. Neste Capítulo também são tratadas algumas relações políticas entre os países mais relevantes para a compreensão do objeto deste trabalho.

Já no Capítulo 4, a União de Nações Sul-americanas é avaliada na profundidade adequada ao propósito do trabalho, buscando as raízes que levaram a sua constituição, em 2008, bem como os motivos políticos que tornaram possível o concerto de países tão díspares em torno de objetivos comuns. Esse ponto é particularmente importante para entendermos como foi, anos mais tarde, a fragmentação do bloco e para formularmos possibilidades de construção de outra solução para o alcance dos objetivos expostos na Política Nacional de Defesa de 2016. São também expostos os principais artigos do Tratado Constitutivo da UNASUL e as atribuições e o trabalho realizado pelo Conselho de Defesa Sul-americano, que desempenhou

importante papel na área de defesa no subcontinente.

Por sua vez, o Capítulo 5 apresenta uma breve análise dos organismos internacionais mais significativos para o nosso âmbito regional e para o Brasil, para que se possa compreender o cenário da criação, a motivação, os resultados e a situação atual e, dessa forma, fazer comparações e ressaltar aspectos importantes para um possível aproveitamento na estrutura desses OI, a fim de inserir acordos multilaterais na área de defesa.

No Capítulo 6, “Acordos na Área de Defesa”, são aprofundados os principais aspectos relacionados ao objetivo deste trabalho e perfaz-se a avaliação dos projetos e das ações que estavam em curso pela UNASUL e que, devido à saída do Brasil, foram relegados a um segundo plano independentemente da sua natureza, estágio de amadurecimento ou necessidade. São também abordados os acordos que ainda são de interesse do Brasil e a forma considerada mais adequada para levar adiante essas iniciativas, que estão previstas na nossa Política de Defesa Nacional.

Por fim, no Capítulo 7, “Conclusão”, são feitas as observações e as propostas com base em tudo que foi exposto no decorrer deste trabalho.

2 CONCEITOS

Os organismos internacionais (OI) podem ser conformados de várias maneiras e a sua finalidade depende muito da forma como a instituição vai organizar os seus trabalhos em prol dos interesses de seus Estados membros. Atualmente, existem mais de duzentos OI e é considerada a maneira mais institucionalizada de os países realizarem cooperação internacional (HERZ, 2015). De forma geral, podemos citar algumas motivações para a formação dessas organizações, como, por exemplo, a necessidade de reconstruir países que passaram por situações de guerra ou grandes catástrofes naturais, para atuar na saúde de países ou regiões que foram assolados por doenças contagiosas ou epidemias, para ajudar na recuperação econômica de Estados com problemas políticos e históricos, para atuar como intermediário na resolução de conflitos, a fim de minimizar os efeitos da pobreza absoluta e da fome, para promover trocas comerciais de interesse mútuo entre os membros, para atuar na manutenção da paz mundial etc. (GUTNER, 2017).

É possível afirmar que os organismos internacionais são tradicionalmente formados por Estados como uma instituição formal e desempenham importante papel no mundo político representando os interesses desses países coletivamente, que aceitam se integrar a esses OI de forma voluntária e com diversas obrigações como contribuições financeiras e acatamento das decisões tomadas dentro da organização (PEASE, 2019). Existem várias definições encontradas na literatura especializada e a que iremos considerar neste trabalho é a de que organismo internacional é uma organização formal, com três ou mais membros, composta de Estados e que têm determinados objetivos (GUTNER, 2017).

As formas mais tradicionais que dão origem a um OI, ou que acabam por conduzir à criação de um, são, como veremos mais à frente, os arranjos *ad hoc*, o multilateralismo, os regimes internacionais, as alianças militares e a segurança coletiva.

2.1 Origem dos Organismos Internacionais

Os primeiros OI de que se tem notícias são, naturalmente, bem diferentes dos que temos hoje e datam do período de 478 a.C. a 339 a.C., quando houve uma associação chamada Liga de Delos entre as cidades-estado da Grécia e que se reuniram formalmente a fim de garantir a segurança dessas cidades. Hoje, poderíamos dizer que a motivação desse primeiro OI foi a de incrementar o nível de segurança coletiva (HERZ, 2015). É interessante notar que até os dias

atuais essa motivação para se reunir em um grupo de países permanece bastante válida e aplicada, e são muitos os exemplos, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Uma visão mais atual sobre segurança coletiva entende que a questão central mantém-se igual, ou seja, alguns Estados de um região específica se reúnem para prevenir que algum país tente conquistar ou utilizar a força sobre outro para obter vantagens de qualquer sorte ou por receio de sofrer retaliações de todos os outros que se organizaram. Evidencia-se, assim, a relação explícita de que um ataque a um dos países membros será considerada uma agressão a todos os signatários do tratado (WEISS; FORSYTHE; COATE; PEASE, 2017).

A partir do início do século XIX, começaram a identificar os primeiros OI considerados modernos, quando os Estados europeus iniciaram a formação de algumas organizações para cooperar mutuamente em áreas como a saúde e o comércio. Um exemplo foi a Comissão Central para a Navegação do Rio Reno, criada em 1815 pelo Congresso de Viena, para promover os entendimentos necessários à navegação pelo referido rio sem a cobrança de impostos pelos países, e considerada a mais antiga organização internacional em atividade (GUTNER, 2017).

Porém, a primeira organização internacional moderna com amplitude universal foi a Liga das Nações (1919-1939). Criada ao final da Primeira Guerra Mundial, esse organismo estabeleceu, na sua concepção, três importantes princípios: garantia da segurança coletiva entre os seus membros, resolução de conflitos de forma não violenta, por meio de mediação, negociação, arbitragem e adjudicação, e o incentivo para a cooperação internacional em termos econômicos e sociais (PEASE, 2019). O início da Segunda Guerra Mundial pôs fim à Liga, apesar disso o seu legado se perpetuou.

Antes mesmo de terminar a Segunda Guerra Mundial já haviam sido iniciados os contatos entre os Estados que estavam vencendo o conflito para conceber um novo OI com base em alguns princípios da Liga das Nações, no entanto já aplicando novas características com a finalidade de evitar que as mesmas falhas viessem a se repetir. Foi criada, então, ao final da Guerra, a Nações Unidas, com a difícil missão de concentrar a diplomacia internacional no pós-guerra. Seus objetivos foram assim definidos: manter a paz e a segurança mundial; desenvolver amigavelmente as relações entre os países; lidar com problemas econômicos, sociais, culturais e humanitários; promover o respeito universal aos direitos humanos; além de herdar o compromisso de igualdade e soberania entre os Estados, e o de não usar a violência para a resolução de disputas (PEASE, 2019).

2.2 Princípios e Finalidades dos Organismos Internacionais

Como já vimos superficialmente, a finalidade dos organismos internacionais pode variar bastante e está intrinsicamente relacionada à motivação da sua criação. A quantidade de membros, naturalmente, está condicionada a esses objetivos. Como um exemplo bastante significativo de um OI que está restrito a determinados países, podemos citar a União Europeia, que tinha por finalidade original promover a integração política e econômica de apenas quinze países europeus (França, Reino Unido, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda, Áustria, Suécia e Finlândia), mas, posteriormente, permitiu o ingresso de outros países do continente, consistindo, em 2020, em 28 Estados membros (PEASE, 2019).

Temos, então, como algumas finalidades dessas organizações as seguintes áreas: segurança, desenvolvimento, educação, telecomunicações, saúde, meio ambiente, direitos humanos, comércio, trabalho, turismo, fluxos migratórios, agricultura e muito mais; basicamente, tudo que se possa imaginar ser possível cruzar fronteiras entre os países (GUTNER, 2017). Como vimos na definição, os Estados têm interesses em comum que os motivam a formar um OI e, dessa forma, terem mais possibilidade de conseguir os seus objetivos do que se agissem isoladamente.

Entretanto, de forma geral e variando de acordo com cada especificidade, os OI possuem acordos e tratados assinados como compromissos assumidos pelos mandatários dos países membros e que delegam autoridade e poder a esses organismos para representá-los, mas paradoxalmente esses mesmos Estados não se sentem confortáveis em perder a liberdade e capacidade de decidirem os assuntos de acordo com os seus interesses próprios, o que eventualmente pode ser entendido como uma perda parcial de soberania.

2.3 Abordagens Teóricas

Para compreendermos de forma mais ampla os OI e avançarmos no contexto das relações internacionais é imprescindível analisarmos as perspectivas teóricas nas quais são consideradas os organismos internacionais. Antes de iniciarmos essas abordagens, é importante ter em conta que dificilmente se pode isolar uma das teorias e tentar aplicar a todos os OI e em todas as situações, independentemente de sua temporalidade, de sua finalidade, de seus atores e de sua concepção. Pelo contrário, é possível que uma teoria seja perfeitamente aplicável a um tipo de organização em determinada situação e totalmente incongruente a outra (PEASE, 2019).

Não existe consenso entre o meio acadêmico em relação à quantidade e quais as teorias aplicáveis aos organismos internacionais, mas pode-se classificar as abordagens em realista, liberal, marxista e construtivista.

A visão realista tem a concepção de que as relações no mundo político internacional são conflituosas e, em virtude de uma busca incessante dos Estados soberanos em exercerem o poder, esses países estão permanentemente em um mundo hostil e perigoso que os impulsiona a estarem preparados para um conflito (PEASE, 2019). Dentro dessa perspectiva, os Estados possuem maior preponderância e atuam constantemente procurando aumentar o seu poder e a sua segurança. Dessa forma, os OI são vistos apenas como instrumentos a serviço dos países mais poderosos, e a sua atuação efetiva somente acontece quando atende aos interesses desses atores (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015).

Do outro lado, temos a visão liberal, que possui confiança nos valores individuais, nos limites dos governos, no mercado e nas leis nacionais. A tradição liberal das relações internacionais se baseia, em oposição à teoria realista, nas perspectivas econômicas de Adam Smith e políticas de John Locke, tendendo a ser mais otimista no que se refere à cooperação entre sociedades, caracterizada pela troca pacífica de bens, serviços e ideias (PEASE, 2019). Outro aspecto relacionado ao liberal é que a relação internacional tem ênfase nas escolhas que cada Estado faz na busca de seus interesses em termos de relação custo-benefício que esse OI oferece. Nesse sentido, a finalidade desse organismo é apenas reduzir os custos e maximizar os ganhos de uma relação, que pode ser vista como comercial, política ou simplesmente de acordo com os interesses (HURD, 2011).

Na perspectiva marxista, temos o foco voltado para os modos de produção e as forças capitalistas que conduzem as relações internacionais, dando ênfase às desigualdades políticas e econômicas. Segundo essa visão, o padrão superior/subordinado resulta fatalmente em conflitos, violentos ou não, de forma que essa relação será sempre ganha-perde, ou seja, enquanto um ator (o mais poderoso) sempre ganha, o outro sempre perderá (PEASE, 2019). Tendo como princípio a crítica ao sistema capitalista, os teóricos dessa linha afirmam que os OI tendem a intensificar esse modelo e possuem a crença de que as organizações internacionais se conformam em coalizões de potências poderosas com o objetivo de obterem vantagem em relação aos Estados periféricos (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015).

Por fim, a abordagem que em seguida iremos tratar com mais profundidade e que será aplicada nesse estudo é a visão construtivista.

A teoria construtivista possui característica de algumas das outras perspectivas e

pode ser considerada híbrida. De acordo com essa forma de perceber os OI, as ideias, as crenças e os interesses de cada ator configuram a maneira de interagir e de entender as relações entre países, e a natureza dessa governança varia de acordo com os Estados em determinadas situações e momentos (PEASE, 2019).

Essa teoria começou a ser elaborada e teve as primeiras conceituações no final da década de 1980, quando os intelectuais identificaram que as abordagens realista/neorrealista e liberal/neoliberal eram insuficientes para garantir uma adequada análise dos fatos. Entretanto, a diversidade intelectual dos teóricos que tratam dessa visão no campo das relações internacionais torna a tarefa de definir o construtivismo de maneira simples e objetiva muito difícil. Como pontos em comum entre esses estudiosos podemos mencionar a preocupação com os processos de interação social, a formação de ideias compartilhadas entre membros, identidades e a importância de instituições sociais. Assim, os organismos sociais, à luz do construtivismo, podem ser vistos como um ambiente social que altera e sofre alterações pela interação dos Estados membros (HERZ; HOFFMAN; TABAK, 2015).

Um exemplo que ajuda a visualizar de modo bem claro a perspectiva construtivista foi a forma com que os Estados Unidos da América reagiram quando dois países desenvolveram a bomba atômica. De um lado, temos a Coreia do Norte, um potencial inimigo, que desenvolveu uma arma devastadora e que foi alvo de duras críticas e reações por parte do país norte-americano, enquanto o Reino Unido, um aliado, que foi capaz de construir um artefato anos antes e até mesmo mais poderoso, recebeu apoio (HURD, 2011). Ou seja, a forma com que um ator enxerga uma ação ou omissão de um outro ator é influenciada pela ideia que o primeiro possui e não pelo fato isoladamente.

Dessa forma, podemos dizer que, sob a perspectiva dessa abordagem, os OI dão especial atenção ao papel que as ideias, as crenças e os interesses têm nas interações e entendimentos dos Estados no mundo político, e exploram como as regras e normas são criadas e difundidas pelo sistema internacional, sendo essencialmente desenvolvidas pela pluralidade dos atores, de suas culturas e de acordo com os seus interesses. Esses organismos determinam, por intermédio dessas visões, como os países devem conduzir as decisões nas relações internacionais e como reagir frente a problemas surgidos nesse ambiente. A natureza dos OI é volátil e construída por indivíduos ou grupos (Estados) diferentes e em momentos distintos (PEASE, 2019).

O entendimento dessas teorias, com especial enfoque na abordagem construtivista, nos permitirá compreender com mais clareza alguns dos motivos que levaram a União Sul-americana de Nações a deixar de ser um organismo quando estava em processo de consolidação

e chegou próximo a apresentar resultados concretos em uma região bastante complexa e que apresenta assimetrias consideráveis entre os países que fazem parte desse subcontinente.

3 AMÉRICA DO SUL E O BRASIL

Neste capítulo, vamos tratar da contextualização histórica do nosso subcontinente para podermos melhor compreender o cenário no qual estamos inseridos e estabelecer correlações mais seguras da formação dos países, do cenário geopolítico e da dimensão do Brasil comparativamente com os seus vizinhos.

Como já apresentado anteriormente, o início da América do Sul deu-se de forma dividida entre Portugal e Espanha por intermédio do Tratado de Tordesilhas, que dividiu os domínios do “Novo Mundo” entre os reinos daqueles países por um meridiano, situado a 370 léguas a oeste do Arquipélago de Cabo Verde. Após um longo período de colonização e de declaração de independência, as definições de fronteiras sempre estiveram em discussão e forma motivos de conflitos, principalmente entre os países de língua espanhola. Pode-se afirmar que apenas no início do século XX, com a atuação destacada do diplomata brasileiro Barão do Rio Branco, os limites do Brasil foram estabelecidos e permanecem até os dias atuais.

3.1 Características e Estatísticas

O Brasil, sendo o maior país da região e o único que fala português entre a grande maioria que tem o espanhol como língua oficial, possui grande diversidade de clima, relevo, vegetação e distribuição populacional. As características mais relevantes para a análise deste trabalho serão abordadas a seguir com a finalidade de comparar com os outros países e dar a real dimensão à assimetria existente na América do Sul.

3.1.1 Área

Com uma área de 8.515.767 km², o Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial e o maior da América do Sul. Comparando com os outros cinco maiores países da América do Sul – a Argentina, que aparece em segundo lugar e possui 2.780.400 km²; o Peru, que tem 1.285.216 km²; a Colômbia, com 1.138.910 km²; a Venezuela, com 912.050 km²; e o Chile, em sexto lugar no subcontinente, com 756.102 km², vemos que a área do Brasil realmente é significativamente maior e sequer a soma desses países (6.872.678 km²) supera a nossa (MATTYASOVSKY, 2019).

TABELA 1
Área dos seis maiores países da América do Sul

Posição	País	Área (km ²)
1	Brasil	8.515.767
2	Argentina	2.780.400
3	Peru	1.285.216
4	Colômbia	1.138.910
5	Venezuela	912.050
6	Chile	756.102

A América do Sul é considerada o quarto maior continente, quando é tratado de forma separada da América do Norte, estando atrás apenas da Ásia, da África e da própria América do Norte. Quase metade (47,73%) de sua área de 17.840.000 km² é ocupada pelo Brasil, o que demonstra claramente a expressão do país na região (CRIBBY, 2019).

3.1.2 População

Outro aspecto de relevância no contexto de organismos internacionais é a população dos países, uma vez que esse número pode ser associado a diversas áreas, como, por exemplo economia, capacidade militar e outros campos que podem demonstrar as possibilidades e capacidades de uma nação. Nesse item em específico, o Brasil também se destaca em relação à América do Sul, pois os 210.147.125 habitantes do país também representam quase a metade da população (49,98%) do subcontinente que é de 420.458.044 (MATTYASOVSKY, 2019). A Colômbia, nesse caso, aparece em segundo lugar, com 47.220.856 pessoas, representando 22,47% da população do Brasil; depois a Argentina, com 43.886.748 habitantes. Na sequência, vem a Venezuela com 30.912.302, seguida do Peru com 30.741.062 e, por fim, o Chile com uma população de 17.650.114 pessoas (MOEN, 2016).

Entretanto, devido à crise político-econômica que a Venezuela atravessa, e da qual iremos tratar mais adiante, a quantidade de pessoas que foi obrigada a sair do país já ultrapassou quatro milhões, entre 2015 e 2019, o que leva esse país caribenho a ter uma população menor do que a do Peru (NADER, 2019).

TABELA 2
População dos seis países mais povoados da América do Sul

Posição	País	População
1	Brasil	210.147.125
2	Colômbia	47.220.856
3	Argentina	43.886.748
4	Venezuela	30.912.302
5	Peru	30.741.062
6	Chile	17.650.114

É interessante notar que, no caso da população, a soma dos cinco países mencionados alcança apenas 81% da população do primeiro colocado, demonstrando mais uma vez a grande diferença que o Brasil possui em relação à região de modo geral.

3.1.3 Produto Interno Bruto

O Produto Interno Bruto (PIB), soma de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região durante um certo espaço de tempo, é uma das principais referências para acompanhar a atividade econômica de um país, sendo usado como medida para se comparar a produção de mercados, como indicador de inflação e para saber de que forma afeta o poder aquisitivo da moeda, assim como as taxas de juros praticadas no mercado financeiro de um país (SOUZA e TORQUATO, 2019); ou seja, quando se compara o PIB entre dois ou mais países é possível saber o tamanho da riqueza e do potencial econômico deles.

O Produto Interno Bruto do Brasil no ano de 2019 foi de US\$ 1.839,758 bilhões, três vezes maior que o da Argentina, que está em segundo lugar com US\$ 449,663 bilhões. Os países que apresentam, na sequência, os melhores desempenhos são a Venezuela, com US\$ 482,359 bilhões, a Colômbia, com US\$ 323,802 bilhões, o Chile, com US\$ 282,318 bilhões, e o Peru, com US\$ 226,848 bilhões. Entretanto, é importante ressaltar que todos os países possuem os dados relativos ao ano 2019, com exceção da Venezuela, cujos dados estatísticos são de 2014 e, devido à crise econômica, estima-se que as riquezas estejam menores (THE WORLD BANK, 2020).

TABELA 3
Os seis países com maior PIB da América do Sul

Posição	País	PIB US\$ bilhões	Ano
1	Brasil	1.839,758	2019
2	Argentina	449,663	2019
3	Venezuela	482,359	2014
4	Colômbia	323,802	2019
5	Chile	282,318	2019
6	Peru	226,848	2019

Em relação ao PIB podemos perceber mais uma vez a disparidade entre o valor do primeiro colocado e os valores dos demais países. Para fins de comparação, se juntarmos todos os bens e serviços produzidos pelos cinco países com maior índice na América do Sul depois do Brasil, ainda assim não chegam à riqueza produzida pelo país.

3.1.4 Poder Militar

Apesar de existirem algumas maneiras de se analisarem os países classificando-os com base em sua capacidade militar, foram escolhidos dois métodos que levam em consideração diversos aspectos como o efetivo das Forças Armadas, os meios que elas possuem, o planejamento estratégico, a economia do país, a população em idade de aproveitamento militar etc.

O poder militar se reveste de especial importância neste estudo, tendo em vista que se busca uma forma de, por intermédio de um organismo internacional forte e duradouro, construir acordos na área de defesa, com vistas a alcançar uma integração regional e projetar o Brasil no concerto de nações.

Em uma das fontes utilizadas para realizar a classificação é aplicado um “índice de potência” calculado com cinquenta indicadores consistentes, como, por exemplo, a força militar, a capacidade logística e as finanças de cada Estado, e a melhor pontuação, no formato “0,0000”. Assim, é possível comparar países tão diferentes e com tantas peculiaridades de uma forma mais ponderada. Nesse cenário, mais uma vez o Brasil, com o índice de 0,1988, se destaca e aparece como a décima potência militar do mundo, com dados já atualizados para 2020. A segunda potência da América do Sul, que aparece na trigésima sétima posição, é a Colômbia,

com 0,6045, seguida do Peru, com 0,6219, da Venezuela, com 0,6449, da Argentina, com 0,6521, e finalmente do Chile, que possui o índice de 0,7668 (GLOBAL FIREPOWER, 2020).

Ainda que bastante confiável e ampla a análise da fonte anterior para a classificação dos países em relação ao Poder Militar, é exposta uma segunda visão de modo a dar maior respaldo à posição do Brasil em relação a seus vizinhos. Os critérios utilizados por esse outro trabalho envolvem fatores como gastos militares em relação ao PIB, projeção estratégica e, claro, capacidade militar dos países, dentre outros. Nesse caso, quanto maior a pontuação, mais bem classificado é o país. Segundo o sítio eletrônico Military Power, o Brasil também ocupa a primeira colocação entre os países da América do Sul com a obtenção de 1044 pontos, entretanto, a partir daí encontram-se diferenças significativas de classificação em relação à primeira fonte. Em segundo lugar, aparece o Chile, com 660 pontos, e na sequência o Peru, com 630, a Venezuela, com 628, depois a Colômbia, com 622, e, por fim, aparece a Argentina, com 506 pontos (MILITARY POWER, 2016).

TABELA 4
Os seis países com maior Poder Militar da América do Sul

País	<i>Global Firepower</i>		<i>Military Power</i>	
	Posição	Índice de Poder	Posição	Pontuação
Brasil	1	0,1988	1	1044
Colômbia	2	0,6045	5	622
Peru	3	0,6219	3	630
Venezuela	4	0,6449	4	628
Argentina	5	0,6521	6	506
Chile	6	0,7668	2	660

De acordo com os dados acima, observa-se bastante coerência na posição do Brasil e fica clara a assimetria também nesse aspecto do poder militar.

3.2 Conflitos Recentes

A região, desde o momento das campanhas de libertação no século XIX, viveu momentos de conflitos e disputas fronteiriças.

É interessante destacar que nesse contexto regional é possível afirmar que a

proximidade geográfica pode apresentar dois resultados que, apesar de serem aparentemente excludentes, costumam acontecer quase que concomitantemente. Um efeito comum é a necessidade e a vontade de realizar trocas de produtos complementares por intermédio de negociações comerciais, e o outro é o antagonismo nacionalista que pode levar aos conflitos. Um exemplo bem marcante dessa visão é a própria Europa Ocidental; ainda que com características bem menos marcantes, a América do Sul também se enquadra nessa ideia. Os extremos são identificados com mais clareza na Europa, uma vez que a magnitude dos conflitos aqui foi menor, seja com a Guerra do Paraguai, com a Guerra do Chaco, seja com o Conflito Equador-Peru, e da mesma forma a aproximação econômica foi bem menos intensa (BAUMANN, 2007).

Muitos são os exemplos de conflitos que ocorreram entre os países da região, e igualmente variadas foram as magnitudes de cada um deles. Houve a guerra entre o Equador e o Peru, em 1995, com a participação ativa do Brasil como coordenador dos países garantidores do processo de negociação; disputas territoriais entre a Venezuela e Colômbia, que quase levou à ruptura das relações em 2006; a questão também fronteiriça da Venezuela e Guiana pela Zona de Esequibo; o tema dos limites marítimos entre a Guiana e o Suriname; o assunto da incursão das Forças Armadas colombianas no Equador para assassinar o líder das FARC, Raúl Reyes; a tensão entre o Peru e a Bolívia devido a questões internas peruanas, em que o presidente Evo Morales apoiou os indígenas peruanos; a disputa marítima entre o Peru e o Chile por definição dos limites; o desacordo entre a Argentina e o Uruguai pela instalação de uma fábrica de celulose às margens do Rio Uruguai; o pleito paraguaio em relação ao Brasil para reduzir o preço das tarifas energéticas da hidrelétrica de Itaipu; e a questão interna da Bolívia com um conflito entre o presidente e o governo de cinco estados, que quase levou o país a uma guerra civil (FLACSO, 2019).

Como visto, a relação de conflitos apresenta vários momentos de tensão no relacionamento entre os países da região e, nesse sentido, pode-se afirmar que a UNASUL teve um papel considerado bastante positivo como um organismo ágil e efetivo para a mediação de alguns desses conflitos. Em um dos casos mencionados acima, quando cinco governadores, das nove províncias bolivianas, quase levaram o país a uma guerra civil ao exigir mais autonomia na questão de impostos, a presidente Pro Tempore da UNASUL, Michelle Bachelet, convocou uma reunião com os chefes de Estados em Santiago e, dando respaldo a Evo Morales, conseguiu rapidamente deter a escalada da crise na Bolívia. Outro caso significativo foi a assinatura de um tratado da Colômbia de Álvaro Uribe com os Estados Unidos da América para permitir a

utilização de sete bases militares pelos americanos, o que gerou comentários no norte do país de que eles teriam acesso aos rios no interior da Amazônia (principalmente os rios Orinoco e Amazonas). Essa manifestação foi tema de uma reunião de alto nível da UNASUL, na qual o presidente Uribe assegurou a todos que seriam resguardados os interesses regionais e que a América do Sul estava estabelecida como uma zona de paz.

Em meados de 2010, o presidente da Colômbia denunciou que a Venezuela estava dando proteção e treinando guerrilheiros das FARC com o financiamento e consentimento do governo daquele país, o secretário-geral, Néstor Kirchner, mediou uma conversa entre os presidentes envolvidos, na qual foi renovado um acordo para as relações bilaterais e também concertada uma forma de tratar os temas lindeiros por meio de ações sociais, econômicas, políticas e de segurança, que seriam apresentadas na reunião seguinte do OI. O episódio seguinte foi uma questão de um levante policial no Equador com o objetivo de destituir e prender o presidente Rafael Correa, que após obter o respaldo dos chefes de Estado da UNASUL foi liberado e reconduzido ao poder e a situação, normalizada. Entretanto, o tema que foi menos exitoso aconteceu no Paraguai, quando o congresso destituiu o presidente Fernando Lugo e, apesar da atuação do OI solicitando a recondução dele ao cargo, isso não aconteceu e os Chefes de Estado tomaram a decisão de suspender o Paraguai das atividades do Bloco. A ordem democrática, nesse caso, somente foi restituída meses depois com a convocação de novas eleições para o país (FLACSO, 2019).

Fica nítida a importância do papel que a UNASUL desempenhou na mediação e solução desses conflitos e tensões destacados neste capítulo. O fato de ser uma instituição legítima, regional e que pudesse atuar nos Estados membros de forma pacífica e célere evitou o prolongamento dessas disputas e acirramentos internos nos países. É importante mencionar que, até o surgimento desse OI, nunca houve outro mecanismo na história da América do Sul que tivesse colocado em prática tal atuação (FLACSO, 2019).

Quando se observa a disparidade de indicadores entre o maior país da América do Sul e os demais, fica nítido o potencial que ele tem para desenvolver a economia e assumir a liderança regional. A assimetria indicada no que se refere ao Poder Militar habilita o Brasil a se colocar em posição de destaque e a conduzir os interesses regionais, assim como participar como mediador de conflitos, como ocorreu na guerra entre o Equador e o Peru em 1998.

4 UNIÃO DE PAÍSES SUL-AMERICANOS (UNASUL)

Apesar desse contexto de disputas entre os países e de relacionamentos de humor flutuante, ora conflituosos, ora indiferentes, começou a surgir uma vontade política de incrementar a integração regional como maneira de melhorar a segurança cidadã e de buscar mecanismos para melhorar a complementaridade dos mercados. Assim, somando-se aos esforços de Argentina, Brasil e Chile para participar de eventuais concessões preferenciais, o México aproximou-se e como resultado ocorreu a assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960 (BAUMANN, 2007).

Outro fator marcante e que constitucionalizou a integração regional foi a inclusão de um parágrafo específico na nossa Constituição Federal de 1988, o qual afirma que o país deverá buscar a integração econômica, política, social e cultural entre os países da América Latina, com o objetivo de formar uma comunidade regional de nações (BRASIL, 2016a). Dessa forma, a partir desse momento, a política externa brasileira tinha uma clara orientação de como abordar esse tema em relação aos países vizinhos e, apesar de todo o histórico de desconfianças e de desprezo, iniciar um processo de integração mais efetivo.

4.1 Antecedentes

Foi nesse ambiente de busca de um instrumento capaz de possibilitar o aumento de comércio e as trocas para complementar os mercados regionais que, superando as desconfianças já tratadas anteriormente, alguns organismos regionais surgiram. Temos então a criação do MERCOSUL, em 1991, com forte componente econômico e comercial, e do qual trataremos com maior profundidade no próximo capítulo, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e o aprofundamento da integração da Comunidade Andina. É interessante ressaltar que fatores como a convergência política nesse período entre os Estados, o crescente desenvolvimento na região e a relativa estabilização da democracia no subcontinente contribuíram decisivamente para essa aproximação dos países (GRAEFF, 2014).

Esse impulso na economia somente poderia ser mais bem aproveitado pelo Brasil com a integração das cadeias produtivas no subcontinente e com o conseqüente incremento comercial, de acordo com a premissa de consolidar o mercado com o nosso entorno geográfico para, então, ter condições mais favoráveis de competir com o mercado globalizado (TEIXEIRA, 2020). No campo diplomático, um passo importante para alcançar essa troca comercial e para

reafirmar o compromisso constitucional mencionado foi o lançamento da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que surgiu no 1º Encontro dos Presidentes da América do Sul, realizado em Brasília, a convite do Presidente do Brasil, no ano de 2000, e no qual foi decidido começar a realizar ações coordenadas para fomentar a integração política, social e econômica da região por meio de obras de infraestrutura e do estímulo ao desenvolvimento de áreas pouco assistidas. Seu objetivo, dessa forma, era a ampliação e a modernização da infraestrutura de transportes, de comunicação e de fontes de energia sustentáveis, a fim de aproximar os doze países da América do Sul e criar um ambiente mais igualitário entre os membros (BRASIL, 2007a).

Diferentemente do que acontece em tratados mais focados no comércio e na redução de barreiras tarifárias, o modelo utilizado na IIRSA é voltado para a integração regional física e produtiva. Enquanto os primeiros não supõem territorialidade e contiguidade, o último promove um vínculo mais permanente entre as nações e, portanto, mais difícil de ser rompido. Como exemplo dessa ligação mais forte podemos citar a construção de um gasoduto binacional, que é construído em módulos e cria interdependência entre os seus fornecedores e consumidores nas áreas por onde passará a construção, que, naturalmente, tende a ser mais duradoura (BRASIL, 2007b).

A partir da reunião dos presidentes na qual foi criada a IIRSA, iniciaram-se as tratativas para operacionalizar a Iniciativa e colocar em prática o acordo. A decisão foi a de criar um organismo flexível e com baixo custo, de forma que não onerasse os doze países membros. Para tanto, foram utilizadas as estruturas nacionais já existentes para apoiar as reuniões e as decisões, tornando o processo mais ágil e eficiente. Com o propósito de impulsionar os projetos, foram estabelecidos dois pilares para a conformação da estrutura organizacional da IIRSA: o seu âmbito diretivo, exercido pelo Comitê de Direção Executiva, integrado por representantes de alto nível dos governos, e nesse espaço seriam construídos os consensos políticos e o desenho de mandatos; e o âmbito técnico, constituído pelos Comitê de Coordenação Técnica (CCT) e os Grupos Técnicos Executivos (GTE). Com o andamento das ações foram verificadas necessidades específicas e pontuais que resultaram em algumas adaptações, mas pode-se afirmar que foi com essa estrutura, de certa forma simples e ágil, que os trabalhos foram desenvolvidos nesse organismo (IIRSA, 2011).

Desde o início, a organização foi idealizada como uma integração de infraestruturas baseada em um regionalismo aberto e teve a sua carteira de projetos elaborada com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que imaginou a América do

Sul em dez “pontes” de integração e desenvolvimento, utilizando o critério racional da exportação de matérias-primas. Essas ligações deveriam ser construídas para superar duas barreiras naturais da região, a floresta amazônica e a cordilheira dos Andes, e abrir ainda o mercado asiático com preços mais competitivos (FLORES; RODRÍGUEZ; KAN, 2018).

Em dezembro de 2000, o Comitê de Direção Executiva, composto pelos ministros do Transporte, Energia e Comunicações dos doze países signatários, se reuniu em Montevidéu para tratar das diretrizes fundamentais da Iniciativa, do planejamento para o início dos trabalhos que seriam definidos e também das providências administrativas para a continuidade dos encontros. Essa reunião é revestida de grande importância na constituição da Iniciativa devido aos resultados positivos alcançados ao fim do evento. Nesse sentido, foram definidos os princípios norteadores que tiveram a finalidade de contextualizar e focar as ações futuras da nova organização, bem como de tornar mais visível o relacionamento da integração física com o ambiente maior da integração regional. Com essa visão foram estabelecidos os seguintes Princípios: regionalismo aberto, eixos de integração e desenvolvimento, sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional, aumento do valor agregado da produção, tecnologias da informação, convergência normativa, coordenação público-privada (IIRSA, 2011).

Apesar do apoio e do comprometimento inicial demonstrado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, na prática, pode-se dizer que o maior financiador dos projetos da IIRSA foi o Brasil com a participação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Banco do Brasil-Proex, que com seus programas de financiamento à exportação participaram ativamente desse processo de integração e, juntos, aprovaram, entre 2003 e 2010, mais de US\$ 10 bilhões em financiamento de obras no subcontinente. Para se ter uma ideia dos projetos atendidos podemos citar o investimento na rede de gasodutos argentina (US\$1,9 bilhão – Odebrecht e Confab); o aqueduto do Chaco, também na Argentina (US\$ 180 milhões, empresas CNO, Techint, OAS e ISOLUX); a rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari (US\$ 332 milhões, empresa OAS), o Projeto Hacia el Norte – Rurrenabaque-El-Chorro (US\$ 199 milhões) e a Rodovia Tarija – Bermejo (US\$ 179 milhões, Queiroz Galvão), todos na Bolívia; ampliação do metrô de Santiago (US\$ 209 milhões, Alstom); a construção da ponte sobre o rio Tacutu, na Guiana (US\$ 17,1 milhões); a segunda ponte sobre o rio Paraná, no Paraguai (US\$ 200 milhões); e a ponte Assis Brasil-Iñapari, no Peru (US\$ 17,1 milhões); no Uruguai, a Rede de Distribuição de Gás de Montevidéu com US\$ 7 milhões (OAS); na Venezuela, a construção e ampliação do Metrô de Caracas (US\$ 943 milhões, Odebrecht) e a construção da Hidrelétrica La Vueltona (US\$ 121 milhões, Alstom).

Acrescentam-se, ainda, grandes usinas hidrelétricas projetadas no Peru, Venezuela, Equador, Colômbia e na República Dominicana pelas empresas Odebrecht, Camargo Correa e OAS (GARCIA, 2012).

Em continuação a esse processo de estímulo da integração física regional por intermédio da IIRSA, as relações internacionais na região estavam se intensificando e evoluindo positivamente no sentido de aumentar a integração e cooperação entre os países. Depois da reunião já mencionada que originou a IIRSA, em 2000, seguiram-se outras de igual importância que culminaram na criação da Comunidade Sul-americana de Nações (CSN), em 2004. Como resultado do alinhamento ideológico dos presidentes da Argentina (Néstor Kirchner), do Brasil (Lula) e da Venezuela (Hugo Chávez), durante a Terceira Reunião de Presidentes Sul-americanos, realizada em 8 de dezembro de 2004, na cidade de Cusco, Peru, foi apresentada a “Declaração de Cusco”, que tratou da criação por consenso e da conformação da CSN, da integração do espaço sul-americano e das futuras atividades da organização (RUVALCABA; VALENCIA, 2012). É importante observar que são destacados nesse documento elementos que valorizam os povos, o passado compartilhado e o potencial da região, a fim de enfrentar desafios comuns e fortalecer a capacidade negociadora; além de buscar a consolidação de uma identidade sul-americana baseada nos seguintes valores: democracia, solidariedade, direitos humanos, liberdade, justiça social, respeito à integridade territorial e à diversidade, não discriminação, igualdade soberana dos Estados e solução pacífica de controvérsias. Entretanto, é ressaltado que a melhoria de vida e de desenvolvimento não deveriam ser expressos apenas em indicadores econômicos, mas necessariamente teriam que implicar uma distribuição mais justa e igualitária dos recursos, assim como o acesso à educação, à unidade e inclusão social e à preservação do meio ambiente. Isso tudo levando-se em conta a assimetria nos níveis de desenvolvimento econômico entre os países sul-americanos (REGUEIRO; BARZAGA, 2012).

No decorrer dos três anos seguintes, 2005 a 2007, foram realizadas apenas três reuniões presidenciais com os representantes da CSN que, entretanto, foram bastante produtivas em relação à continuidade da integração almejada pelos chefes de Estado. Na primeira reunião, realizada em Brasília, em setembro de 2005, foram tratadas as questões sobre os concertos políticos, a importante identidade do subcontinente, a integração social e econômica dos povos, a harmonização com o MERCOSUL e com a Comunidade Andina (CAN), além da participação do Chile, do Suriname e da Guiana como integrantes da CSN e da Zona de Livre Comércio Sul-americana, da dispensa de visto para viagem de turismo entre os países membros etc. Nesse encontro, os assuntos sociais não parecem ser prioritários e as questões são mais direcionadas

para os interesses do governo e dos empresários brasileiros que têm a intenção de regionalizar as suas operações. O Brasil aparece como líder soberano do processo não só pela assimetria econômica, mas também pelo fato de apresentar e conduzir as discussões entre os países. No entanto, a Venezuela apresenta o contraponto e busca mais atenção para as questões sociais em detrimento da agenda econômica (RUVALCABA; VALENCIA, 2012; REGUEIRO; BARZAGA, 2012).

Em virtude do contexto político bastante propício com a eleição de Evo Morales na Bolívia, de Rafael Correa no Equador e de Fernando Lugo no Paraguai, houve um alinhamento ideológico, e o mandatário do país boliviano, ao enviar a Carta Convocatória para a segunda reunião, ressalta a necessidade de buscar um tratado que transforme a CSN em um verdadeiro OI no âmbito político, social e cultural, e não apenas em um bloco puramente econômico. Esse encontro, realizado na cidade de Cochabamba, em dezembro de 2006, ficou marcado pelos temas apresentados pelo Estado sede, que questionou diversos aspectos que já estavam sendo tratados e trouxe à tona perguntas como quem estaria se beneficiando dos projetos e das obras de infraestrutura que constavam nos documentos anteriores. Dessa forma, Morales apresenta diversas propostas nos seguintes campos: sociocultural, econômico, meio ambiental e proteção da natureza e político institucional. É nesse ambiente que surge a Declaração de Cochabamba, com uma clara vocação social e um novo modelo de integração com características próprias, plural, com respeito à diversidade e às diferenças, reconhecendo as distintas orientações políticas, conforme prevê a pluralidade democrática (REGUEIRO; BARZAGA, 2012; COMUNIDADE SUL-AMERICANA DE NAÇÕES, 2006).

Ao fim da II Reunião de Presidentes da CSN ficou agendada a I Reunião de alto nível sobre integração energética, que deveria ser realizada na Venezuela no ano seguinte, em 2007. De fato o encontro acontece na Ilha de Margarita, em abril, e ao mesmo tempo em que não houve muitos resultados práticos devido aos conflitos de interesses entre a Venezuela e o Brasil, essa reunião definiu os rumos da integração regional. Foi criado o Conselho Energético Sul-americano, que seria composto pelos ministros de energia dos países membros com a obrigação de propor um planejamento estratégico de energia regional, um plano de ação e uma minuta de tratado sobre energia, que seria discutido na terceira reunião da CSN. Vários outros temas foram tratados como assunto principal, mas não chegou a haver acordos concretos. Entretanto, o principal resultado foi o consenso de transformar a organização responsável pela integração regional em União de Nações Sul-americanas, com uma sede física em Quito, Equador, a ser ratificado na reunião seguinte com a apresentação de um tratado constitutivo (REGUEIRO; BARZAGA, 2012).

Fica claro, dessa forma, que na primeira década do Século XX a região recebeu bastante atenção da política externa brasileira e que, trabalhando para superar os sentimentos de falta de confiança mútua entre os países da América do Sul, alguns projetos de integração foram costurados entre os países da região e tiveram realmente resultados concretos. Assim sendo, é correto afirmar que, em um primeiro momento, a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), delineada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 2000, e depois a Comunidade Sul-americana de Nações, criada em 2004, podem ser consideradas precursoras da UNASUL. É interessante notar o grau de comprometimento que os mandatários dos países tinham com essa intenção de integração, pois praticamente não houve ausências dos Chefes de Estado nessas reuniões, que foram ganhando contornos importantes até que em maio de 2008, em Brasília, foi aprovado o Tratado Constitutivo da UNASUL.

4.2 Tratado Constitutivo da UNASUL

Como foi mencionado anteriormente, a União de Nações Sul-americanas começa a tomar contornos mais definidos na I Reunião de cúpula, realizada na Venezuela em 2007, que tratou da integração energética. Naquele momento, surgiu pela primeira vez o nome do Organismo Internacional, que seria confirmado no encontro seguinte dos Chefes de Estado em Brasília, no qual foi firmado o Tratado da UNASUL.

No próprio preâmbulo do documento são expostas as principais ideias norteadoras e conceitos que levaram os países a se reunir e a conformar um Organismo Internacional. Encontra-se nas raízes comuns da história da independência de cada um desses Estados a vocação multicultural, com grande diversidade de idiomas e com igual variedade de etnias a motivação para a integração e para a construção de um futuro convergente. Inspirados no cabedal de experiências e acordos já concertados nas reuniões que vinham regularmente acontecendo desde 2000, a busca pela construção de uma identidade e cidadania sul-americanas, pelo desenvolvimento integrado regionalmente nos campos econômico, político, social, cultural, ambiental, energético, de defesa e de infraestrutura são algumas das metas expressas na concepção do OI.

Outros temas também mereceram destaque especial, como a garantia do respeito incondicional à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; a autodeterminação dos povos; a solidariedade; a cooperação entre os membros; a paz; a garantia

aos direitos humanos universais; a procura pela redução das assimetrias; a harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável; e, em destaque, a democracia, que é motivo de menção especial (DUTRA, 2015).

A Organização nasce, dessa forma, dotada de personalidade jurídica internacional. Diferentemente do que aconteceu com o caso da União Europeia, com a UNASUL não ocorreu a transferência de parte do poder soberano para uma entidade supranacional e foi mantido o Estado com seus poderes originais, possuindo um formato institucional único e formatado para as características e necessidades do subcontinente (PERGHER, 2016).

Fica definido, assim, como objetivo geral da UNASUL, o desenvolvimento de um ambiente integrado e coeso no âmbito cultural, social, econômico e político entre a sua população, dando maior atenção às políticas sociais, de educação, energética, de infraestrutura, de meio ambiente, com vistas a suprimir a desigualdade socioeconômica, obter a inclusão social, fortalecer a democracia e mitigar as assimetrias, consolidando a soberania e a independência dos Estados. Ampliando-se o objetivo geral, são expostas as metas específicas: reforçar a integração sul-americana e a participação da Organização no cenário internacional; o desenvolvimento social com igualdade a fim de erradicar a pobreza regional; o fim do analfabetismo, com acesso a ensino de qualidade; a integração energética sustentável; o impulso para uma infraestrutura ligando os povos; interconexão financeira e cooperação comercial entre os países com a adoção de meios compatíveis com as políticas econômicas; respeito ao meio ambiente e à biodiversidade; esforço para a superação de assimetrias, para atingir uma integração efetiva; o acesso universal à saúde; a construção de uma identidade sul-americana com direitos iguais a todos os residentes; cooperação em temas migratórios; integração industrial e produtiva, com prioridade para as pequenas e médias empresas e cooperativas; apoio à pesquisa, inovação, produção e transferência tecnológica; promoção da diversidade cultural; intercâmbio de informações para impulsionar o combate contra o terrorismo, a corrupção, o tráfico de drogas ilícitas, de pessoas e de armas; e o intercâmbio de informações e de assuntos de defesa (UNASUL, 2008a).

De acordo com o Tratado Constitutivo, a UNASUL foi estruturada institucionalmente em quatro órgãos permanentes: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores de cada país; o Conselho de Delegadas e Delegados; e a Secretaria-Geral, com a possibilidade de criação de Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho, de natureza permanente ou temporária. Com o objetivo de representar a UNASUL em eventos internacionais, de assumir

compromissos e firmar Declarações com terceiros, e de presidir as reuniões dos órgãos da União, foi instituída a presidência Pro Tempore, para ser exercida anual e sucessivamente por cada um dos Estados Membros (UNASUL, 2008a).

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado foi criado para ser o órgão máximo do OI e tinha as atribuições de definir a política, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração e estabelecer as prioridades para sua implementação, além de adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tinha a reponsabilidade de adotar resoluções para implementar as decisões do órgão máximo; concertar as posições em relação aos principais assuntos da integração sul-americana; aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual para funcionamento da UNASUL; criar Grupos de Trabalho de acordo com as prioridades determinadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado; e estimular o diálogo político e a coordenação sobre temas de interesse regional e internacional.

O Conselho de Delegadas e de Delegados, constituído de um representante designado por cada país, foi criado com o objetivo de implementar as decisões dos Conselhos das instâncias superiores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria-Geral; de compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros organismos de integração regional e sub-regional; fiscalizar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho criados; elaborar projetos de Resoluções e Regulamentos para a apreciação do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e promover oportunidades de conversação para incrementar a participação cidadã na integração sul-americana. Por fim, temos a Secretaria-Geral, cujas atividades são exercidas por um representante designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado para atuar por um período de dois anos, renováveis apenas uma vez, não podendo ser o sucessor pessoa da mesma nacionalidade. O Secretário-Geral desempenharia as suas funções na sede do OI, com dedicação exclusiva e não representaria nenhum governo ou entidade, sendo responsável por propor iniciativas e dar continuidade às orientações dos órgãos da UNASUL; participar com direito à voz nas reuniões dos Conselhos; preparar a proposta de orçamento anual para as instâncias superiores e executar e gerir os recursos aprovados (DUTRA, 2015).

É interessante notar, neste ponto, a importância política que o Secretário-Geral possuía ao participar das reuniões dos Conselhos superiores e ter voz ativa nesses encontros, além de ter a possibilidade de propor o orçamento e conduzir a aplicação dos recursos, propondo iniciativas e conduzindo muitos dos trabalhos do OI. Era também o mais alto representante dos Estados membros da UNASUL na sede da organização.

Como uma das importantes disposições para o presente trabalho e para o destino da UNASUL, foi aprovada a inclusão de uma cláusula que estabelecia que toda a decisão normativa deveria ser tomada em consenso, e isso se aplicava naturalmente a validar todos os assuntos discutidos na agenda no âmbito do OI e à escolha e designação do Secretário-Geral para um período de dois anos (FLACSO, 2019). Como consequência, tem sido observada a tendência de os países darem preferência aos acordos bilaterais, em detrimento das soluções de problemas conjuntos, já que cada vez mais os consensos são difíceis de serem alcançados nos fóruns multilaterais e organismos internacionais. Assim sendo, qualquer iniciativa voltada para o fortalecimento do Estado de direito em âmbito coletivo regional acaba por ser enfraquecida (FORTI NETO, 2019).

Como regra para a solução de controvérsias a respeito de alguma interpretação do Tratado ou de alguma proposição, ficou determinado que elas deveriam ser tratadas de forma direta mediante negociação entre as partes e, caso não fosse resolvida, os Estados envolvidos poderiam submeter o caso ao Conselho de Delegados, que formularia as recomendações e se, ainda assim, o assunto não fosse pacificado, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores deveria tratar da questão na reunião seguinte (UNASUL, 2008a).

Outras disposições tratavam dos mais diversos temas relacionados com a criação e funcionamento de uma organização desse porte, tais como a adoção de políticas e criação de instituições e programas, o concerto do diálogo político, as iniciativas para relacionamento com Estados ou organismos externos, o financiamento do orçamento, a formação de um parlamento, os Estados Membros, a adesão de novos membros, a imunidade e os privilégios, a denúncia, a vigência do Tratado e os idiomas que seriam utilizados no âmbito da UNASUL (DUTRA, 2015).

Esse Tratado foi firmado pelos Chefes de Estado dos doze países membros na Reunião realizada na cidade de Brasília, em 23 de maio de 2008, momento em que é considerada a criação da UNASUL, entretanto, devido ao tempo de aprovação interna pela quantidade mínima de nove países, o documento somente entrou em vigor pleno em julho de 2011. Não obstante esse período superior a três anos entre a reunião e a aprovação, as reuniões programadas e a agenda de trabalho seguiram normalmente o curso do planejamento e, em dezembro de 2010, diante das crises políticas ocorridas na Bolívia, em 2009, e no Equador, em 2010, foi elaborado e adotado o “Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia”, mais conhecido como “cláusula democrática”, no

âmbito da Organização (LYRA, 2017). É curioso notar que o próprio ex-presidente do Equador, Rafael Correa, que havia enfrentado uma crise democrática meses antes, declarou que a intenção era dar o recado de que qualquer país que tenha um governo instaurado por meio de um golpe de Estado saberá que não terá o apoio da região, e o ex-presidente da Venezuela, Hugo Chávez, quase que profeticamente seguiu na mesma linha ao afirmar que o Tratado é uma demonstração de fortalecimento à democracia e repulsa a qualquer ataque para desestabilizar os regimes legitimamente eleitos na América do Sul, sobretudo na Bolívia, no Equador e na Venezuela (CORREA, 2010; CHÁVEZ, 2010).

Dessa forma, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia é firmado pelos doze Chefes de Estado e é integrado formalmente ao Tratado Constitutivo da UNASUL com o consenso de todos e reafirmando o compromisso com a promoção, defesa e proteção da ordem democrática, do Estado de Direito e suas instituições, dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, incluindo a liberdade de opinião e de expressão, como condições essenciais e indispensáveis para o desenvolvimento do processo de integração, e requisito essencial para sua participação na UNASUL. A cláusula democrática estava prevista para ser utilizada em caso de quebra ou ameaça de quebra da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer caso que colocasse em risco o verdadeiro exercício do poder e a manutenção dos valores e dos princípios democráticos (UNASUL, 2010).

Segundo o Protocolo, caso alguma das situações mencionadas no parágrafo anterior viesse a ocorrer, o Conselho de Chefes de Estado e de Governo deveria se reunir, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL, para deliberar, em consenso, sobre a necessidade da adoção de uma ou mais das seguintes medidas em relação ao Estado afetado, com a finalidade de restabelecer o processo político institucional democrático: impedir de participar nos órgãos e instâncias da UNASUL, assim como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da Organização; bloquear parcial ou totalmente as fronteiras terrestres, incluindo comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; providenciar, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que participe; e adotar sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, 2010).

Naturalmente, os artigos e cláusulas de um tratado constitutivo para um organismo

internacional vestem-se de grande importância para garantir o êxito ou o fracasso dessa instituição, e no caso da UNASUL não foi diferente. A existência do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo sobre Compromisso com a Democracia, que verdadeiramente tinha a intenção de proteger as instituições democráticas, e a cláusula que previa a existência do consenso para a aprovação de pautas e de designações para os altos cargos do OI foram determinantes para a interrupção das iniciativas e da agenda de trabalho dos principais conselhos criados no âmbito da organização.

4.3 Conselho de Defesa Sul-americano

Dentro da lógica vigente, a UNASUL foi estabelecida com o objetivo de ser uma organização enxuta em termos de pessoal e de estruturas, evitando, assim, a burocracia desnecessária e aproveitando ao máximo o conhecimento de especialistas que formavam os quadros técnicos no governo dos diversos países e das empresas estatais. Com isso, em vez de estruturas organizacionais dedicadas integralmente para tratar de determinadas agendas, foram criados conselhos com a finalidade de conduzir os principais assuntos relacionados aos objetivos definidos pelos representantes dos Estados membros, como, por exemplo, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN); o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS); o Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); o Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social; o Conselho Sul-americano de Luta contra o Narcotráfico; e o Conselho Sul-americano de Saúde. De todas essas instituições, a mais relevante era exatamente o Conselho de Defesa Sul-americano, por ser considerado peça-chave para o estabelecimento de políticas de defesa compartilhadas e para poder atuar na mediação de conflitos limieiros ou disputas e atritos advindos de interesses nacionais antagônicos entre os países membros (FLACSO, 2019).

Assim sendo, em 16 de dezembro de 2008, na cidade de Salvador, foi criado o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) como uma instância de consulta, de cooperação e de coordenação nos assuntos relacionados à defesa, conforme as disposições constantes no Tratado Constitutivo da UNASUL. Esse Conselho seria composto pelos Ministros de Defesa, ou seus equivalentes e dos países membros, e tinha como objetivos gerais a consolidação do subcontinente como uma zona de paz, condição essencial para a estabilização da democracia e desenvolvimento dos povos; a busca pela construção de uma identidade sul-americana que considerasse as peculiaridades de cada país; e a geração de consensos a fim de fortalecer a

cooperação e a união entre os membros da UNASUL e os demais países da América Latina e Caribe. Além disso, o CDS deveria atuar de acordo com os seguintes princípios: respeito total à soberania, à integridade e à inviolabilidade territorial dos Estados; promoção da paz e a busca pacífica para a solução de todas as controvérsias; fortalecimento do diálogo e do consenso em matérias de defesa; manutenção da região livre de armas nucleares e de destruição em massa; busca da redução das assimetrias regionais; e o combate a grupos armados criados à margem das leis e que promovessem qualquer tipo de violência (UNASUL, 2008b).

Entretanto, o surgimento do CDS não se deu de forma fluida e consensual. Conforme explica o Embaixador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, em virtude da contaminação ideológica das formulações das políticas do Conselho, principalmente pela Venezuela, pela Bolívia e, em menor grau, pela Argentina, foi construído um movimento por esses países de uma visão de confrontação com os Estados Unidos da América e que não interessava aos demais Estados do bloco, entre eles o Brasil, o Peru e o Equador, que viam a existência do CDS como uma atuação mais ampla da consolidação da confiança, por meio do diálogo, da cooperação, do intercâmbio e da integração da cadeias produtivas da indústria de defesa, e, ao mesmo tempo, como um modo de fortalecer a dissuasão contra ameaças externas ao subcontinente, tais como os discursos de internacionalização da Amazônia, questões de direitos humanos e problemas relacionados ao meio ambiente de maneira geral (TEIXEIRA, 2020).

No ano seguinte, em 2009, o Conselho começou as suas atividades efetivamente realizando a primeira reunião na cidade de Santiago do Chile, nos dias 9 e 10 de março, com a preocupação de construir arcabouços normativos, procedimentos e homogeneização de processos para formar a base de um sistema de cooperação, de coordenação e de confiança. Assim sendo, foram discutidos e propostos procedimentos em relação aos seguintes aspectos: intercâmbio de informação e transparência; atividades intra e extrarregionais; medidas no âmbito da segurança; garantias; cumprimento e verificação. As principais ações foram desde a produção de informação sobre Forças Armadas até mesmo a questão da estrutura e funcionamento dos Ministérios da Defesa, e como se desenvolver regras e procedimentos para prever o orçamento para as atividades (TEIXEIRA JÚNIOR, 2013).

Na reunião tratada no parágrafo anterior, foi elaborado o Plano de Ação para o ano de 2009 com as ações divididas em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação. O primeiro eixo deveria criar uma rede para troca de informações sobre políticas de defesa, realizar eventos sobre a modernização dos Ministérios de Defesa, dar transparência

aos gastos militares nacionais, definir conceitos, identificar ameaças à paz regional e articular posições conjuntas da região nos foros multilaterais. O segundo eixo temático deveria implementar quatro ações: exercício conjunto para atuação em caso de catástrofes naturais, seminários para troca de experiências em operações de paz, catalogar as capacidades nacionais para auxílio em ações humanitárias e resposta imediata conjunta em caso de desastres naturais. O terceiro eixo temático do Plano dizia respeito à Indústria e Tecnologia da Defesa e se resumia em ações para realizar um diagnóstico das indústrias nacionais de defesa com o intuito de propiciar a cooperação e o desenvolvimento regional. Por fim, o quarto eixo propôs criar uma rede sul-americana de capacitação e formação em defesa e deveria realizar programas de intercâmbio docente e estudantil, criar o Centro Sul-americano de Estudos Estratégicos de Defesa e realizar o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos (MIRANDA GONÇALVES; BRAGATTI, 2018).

O Conselho, apesar do pouco tempo de existência, atingiu progresso significativo no diálogo político, na cooperação, no desenvolvimento institucional de segurança e na defesa, assim é possível inferir que teria uma agenda positiva para os países caso ainda estivesse em pleno funcionamento. De qualquer forma, as atividades que foram realizadas ou estavam em andamento, como a realização periódica de exercícios militares conjuntos, a transparência na divulgação de despesas e de orçamento militar, a elaboração dos “Livros Brancos de Defesa” dos países e o desenvolvimento de alguns projetos conjuntos na indústria de defesa (como a construção conjunta de aviões), demonstram que a cooperação em defesa no continente sul-americano ainda tem bastante espaço para se desenvolver de forma mais ampla e sólida (MIRANDA GONÇALVES; BRAGATTI, 2018).

4.4 Processo de Fragmentação

Como já tratado neste trabalho, a UNASUL surgiu em 2008 após iniciativas positivas nos anos anteriores, como a IIRSA, o MERCOSUL e a Comunidade Sul-americana de Nações, porém em uma região recheada de contrastes e desconfianças históricas. É evidente que a convergência ideológica de esquerda representada por grande parte dos países da América do Sul, a partir do final do século passado, foi um fator determinante para a construção dessas agendas de integração e de cooperação regional, mas esse fator teve um poderoso aliado, representado pela grande valorização das commodities, que possibilitou um impulso para a economia do subcontinente, dinamizando a exportação de produtos de bens primários e de

pouco valor agregado (QUILICONI; RIVERA, 2019).

Em virtude desses acontecimentos, a primeira década do século XXI é considerada, para a América do Sul, como a de maior dinamismo econômico e político desde o fim da Segunda Guerra Mundial, com indicadores de crescimento mais significativos que o bloco dos países desenvolvidos, com eleições livres e com maior transparência e estabilidade nos regimes democráticos na região. Como outro aspecto relevante para visualizar o otimismo desse período, podemos citar o índice de pobreza na América Latina, que estava em 60,8% no ano de 1990 e havia sido reduzido para 47,8% em 2007. Devido a esse cenário positivo, alguns estudiosos se referem a esse período como a “década de ouro” em oposição à década dos anos 1980, chamada de “década perdida” (CEPAL, 2008).

Considerando uma visão mais ampla e sem explorar detalhes em um cenário bastante complexo, é possível relacionar a diminuição da desigualdade e a redução da pobreza identificada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ao período de crescimento geral na região, determinado pelo alto preço das commodities no mercado mundial, inclusive o sucesso creditado aos governos da época foi sustentado pelo contexto econômico vivido. Essas administrações se beneficiaram desse momento excepcional da ascensão da economia chinesa, que na primeira década do século XXI registrou um crescimento do seu PIB a uma taxa anual de 10,3%, e, conseqüentemente, as exportações de alimentos, minerais e matérias-primas energéticas da América do Sul tiveram um significativo incremento. Esse cenário favorável, contudo, não foi suficiente para os países desenvolverem um novo modelo produtivo de modo a se prepararem para o fim do ciclo de bens primários, permitindo que ocorresse um processo de desindustrialização prolongada e prematura. Apesar da crise que se avizinhava, a postura dos governos continuou sem grandes mudanças, investindo em áreas sociais e sem a cobertura dos recursos que estavam atrelados às exportações dos anos anteriores. Portanto, entre 2014 e 2016, quando os governantes se deram conta da nova realidade, e por não terem se preparado para ela, a escassez dos recursos em um momento de crise impactou a UNASUL, que, em conjunto com outros fatos que foram se conformando em paralelo, iniciou o processo de paralisia das atividades (FLACSO, 2019).

Um desses fatos, que esteve presente e contribuiu para a crise da União, foi a existência da cláusula do consenso prevista no Tratado Constitutivo, acompanhado das diferenças ideológicas entre os Estados membros, que impediam, a partir de 2017, a eleição de um secretário-geral para o OI, já que ele era o responsável por conduzir as atividades e propor o orçamento (FOTI NETO, 2019). O momento já fragilizado da UNASUL com a crise

econômica e política da Venezuela, agravado pela mudança ideológica dos governos da Argentina e do Brasil, a crise econômica provocada pelo fim do “boom das commodities” e o surgimento de um movimento chamado Grupo de Lima (a ser abordado mais adiante), foram os componentes que, reunidos, levaram ao colapso do Organismo e provocaram a saída da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru, em abril de 2018 (FLACSO, 2019; FLORES; RODRÍGUEZ; KAN, 2018).

4.4.1 Crise da Venezuela

Como já visto anteriormente, o alinhamento político entre os principais países da região permitiu a criação da Comunidade Sul-americana de Nações, que se tornaria, em 2008, a UNASUL. A participação do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, foi determinante nesse processo pela sua liderança na região, mais estabelecida que a de Lula na fase de gênese da CSN, situação que iria se inverter à medida que a crise na Venezuela dava os primeiros sinais de vida e a partir da reeleição do presidente brasileiro, em 2006 (SORJ; FAUSTO 2011).

Apesar do sentimento de que apenas recentemente a democracia na Venezuela vem se desmoronando, a questão começa desde o final do século passado, no primeiro mandato do ex-presidente Hugo Chávez. Eleito em 1998, Chávez realizou diversas reformas institucionais para aumentar os seus poderes e permanecer no cargo de presidente. Já no ano seguinte, convocou uma Assembleia Constituinte formada por 95% de pessoas alinhadas com o chavismo. Como resultado, o parlamento foi reduzido e fundiram a Câmara do Deputados e o Senado em uma única casa denominada Assembleia Nacional, o mandato presidencial foi prolongado e autorizada a reeleição, e parte dos juízes foi dispensada. Em 2002, Chávez assinou quarenta e nove decretos e assumiu o controle da companhia de petróleo PDVSA, que foi fundamental para a aplicação de sua política interna e externa. Após isso, continuou a desgastar o poder Judiciário e a imprensa, e com o apoio popular conseguiu ampliar indefinidamente o seu tempo no poder. Apesar de limitadas e com várias ressalvas por parte de organizações internacionais de controle, as eleições de 2006 na Venezuela ainda foram consideradas livres e justas; porém, em 2009, o mesmo não ocorreu. Com pleno controle sobre o parlamento, tribunais e órgãos de fiscalização, a oposição foi desmantelada e a imprensa totalmente dominada, tornando praticamente impossível derrotar o chavismo pelos meios normais (GAMBOA, 2016).

Com o seu governo controlando a companhia de petróleo do país, a PDVSA, e com

a oposição política desarticulada, Hugo Chávez consolidou o seu poder interno utilizando os ganhos com os altos preços do petróleo no mercado mundial para redistribuir para a população de baixa renda. Associando esse programa à revolução bolivariana, estava estabelecida, assim, uma relação de dependência entre o povo e o “comandante”, alcunha que ele mesmo fez questão de massificar. A contratação em massa para o funcionalismo público e a transferência de renda para a camada mais simples da população foram estimuladas com lastro no capital oriundo desse recurso natural e, de fato, o crescimento econômico e os programas sociais reduziram a pobreza da população de 50%, em 1998, para 30%, em 2013. No mesmo período, a desigualdade foi reduzida de 0,49 para 0,40, ou seja, uma das menores taxas da América do Sul (DELGADO, 2017).

Ainda em 2007, com a produção aumentada pelas empresas petroleiras estrangeiras e com o preço do petróleo em alta no mercado internacional, Chávez determinou que os contratos com as empresas internacionais fossem revistos de forma a beneficiar a Venezuela, causando, com isso, a fuga dessas companhias. Tal reação resultou em uma grande demissão em massa das empresas e, com a saída da expertise da mão de obra estrangeira, em queda na produção de petróleo. Além disso, o governo venezuelano não teve a capacidade de utilizar os vultosos recursos proporcionados para reinvestir e desenvolver a tecnologia para manter o nível de produção nessa indústria e, com algumas oscilações, a exploração média diária começou a diminuir com o passar do tempo. Em 2013, com o falecimento de Hugo Chávez, surge para o mundo o próximo presidente da Venezuela, Nicolás Maduro, que representava o continuísmo do chavismo naquele país (DELGADO, 2017).

Em paralelo às ações conduzidas por Chávez na Venezuela, um ex-motorista de ônibus com forte tendência ideológica esquerdista começa a se destacar no cenário político desse país. Eleito em 1998 deputado federal por Caracas, Maduro se torna rapidamente o líder de seu partido na Câmara e assume a presidência da Comissão Permanente para Assuntos Sociais, da Comissão Permanente de Comunicação Social, entre outras. No ano seguinte, é eleito para participar da Assembleia Constituinte e, à frente da Comissão de Participação Cidadã, ajuda a elaborar a nova Constituição de seu país. Com a unificação do Legislativo na Assembleia Nacional (ANV), Nicolás Maduro se elege em 2000 e preside várias comissões permanentes até que em 2005, reeleito, assume a presidência da ANV até o ano de 2006, quando é empossado Ministro da Força Popular para Assuntos Externos, ou seja, torna-se o Chanceler da Venezuela.

No cargo, participou ativamente de diversos eventos, reuniões e decisões destacadas,

entre elas a defesa das posições de Chávez nas Nações Unidas e na Organização dos Estados Americanos, além disso ampliou o campo de atuação da ALBA – Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América – e preparou o caminho para a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. Em 2012, ao vencer as eleições, Chávez o anunciou como seu Vice-Presidente e, mais tarde, em meio a um tratamento agressivo contra o câncer, ressaltou que, caso algo ocorresse com ele, Maduro deveria concluir seu mandato presidencial até 2019. O fato é que no dia 10 de janeiro de 2013, Chávez não pode assumir o seu novo mandato por estar em Cuba realizando tratamento contra a doença que lhe afligia e, com isso, o Vice-Presidente participa da solenidade em seu lugar e, no dia 8 de março, Maduro assume formalmente o governo venezuelano após o falecimento de seu líder, no dia 5 de março de 2013 (MELÉNDEZ, 2019).

Logo após a morte de Hugo Chávez, Maduro assumiu a presidência temporariamente, até que novas eleições fossem realizadas para definir o futuro chefe de governo. Assim, em 14 de abril houve novo sufrágio, do qual Nicolás Maduro saiu vencedor por uma estreita margem de votos, obtendo 50,61% contra 49,12% de seu opositor, Henrique Capriles. Começa, então, neste momento uma série de contestações a respeito da legitimidade dos resultados das urnas na Venezuela, e a situação do país, que já apresentava sérios problemas econômicos, passou a degradar com grande rapidez (MELÉNDEZ, 2019; ROMERO; BENAYAS, 2018).

Após a suspeita eleição de Maduro em 2013, seguiram-se várias outras atitudes consideradas autoritárias e antidemocráticas, como, por exemplo, a repressão às manifestações populares que ocorreram nas cidades de Mérida, San Cristóbal e Caracas em fevereiro de 2014. Como resultado, líderes opositores foram presos, com relatos de tortura e maus tratos, e pelo menos 28 pessoas foram mortas. Em fevereiro de 2015, outro líder opositor, Antonio Ledezma, foi preso sem que nenhuma prova consistente tivesse sido apresentada. No final de 2015, apesar de toda a máquina estatal e das ações da justiça a favor do governo, os chavistas saíram derrotados nas eleições para deputados da Assembleia Nacional, com um resultado de 112 cadeiras contra 55, porém, de forma unilateral, o governo alegou fraude nas votações e decidiu anular as eleições em determinadas regiões para impugnar alguns deputados eleitos nas urnas e, dessa forma, garantir a quantidade mínima de deputados alinhados com o governo para garantir a aprovação de leis favoráveis ao regime. Entretanto, como essas ações autoritárias não atingiram plenamente os seus objetivos, o presidente decidiu, em 2017, instituir uma nova Assembleia constituinte 100% chavista e retirou os poderes da Assembleia Nacional, determinando a sua dissolução em dezembro de 2007. Com o Legislativo totalmente a favor do governo, outras decisões autoritárias foram tomadas de forma a perseguir os opositores e a

anular totalmente qualquer voz contrária ao regime de Maduro (MENÉNDEZ, 2019).

O cenário crítico na Venezuela, com manifestações e protestos sociais internos que já causaram centenas de mortos em confrontos com o governo e deixaram milhões de pessoas com pouco acesso a itens básicos, como alimentação e remédios, e com altos níveis de violência urbana, começou a refletir nos OI, visto que o fluxo migratório de refugiados venezuelanos que atingiu, até 2018, quase dois milhões de pessoas, segundo estimativas da Organização das Nações Unidas (ONU), está trazendo preocupações e reflexos para os países da região. Assim, à luz da teoria construtivista, essa crise de contornos políticos, econômicos e sociais ocasionou a paralisação e posterior fragmentação do bloco com a denúncia do Tratado da UNASUL por parte da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia, do Paraguai e do Peru, o que significa, na prática, a extinção do Organismo (FLACSO, 2019).

4.4.2 Eleição do Secretário-Geral

Como visto anteriormente no Tratado Constitutivo da UNASUL, foi inserida uma disposição que teria um papel fundamental no destino do Organismo, denominada de cláusula do consenso, que estabelecia que as decisões deveriam ser tomadas em consenso, inclusive a escolha do Secretário-Geral para um mandato de dois anos. Nota-se que, devido a essa questão, a nomeação de um secretário-geral, cargo de grande responsabilidade e com atribuições executivas de grande impacto para o OI, sempre foi um assunto complexo e de difícil solução (FORTI NETO, 2019).

Na ocasião da criação da UNASUL em Brasília, em maio de 2008, essa questão não foi tratada, no entanto, a presidência Pro Tempore do Organismo ficou a cargo da presidente do Chile, Michelle Bachellet, que deveria ser substituída em agosto de 2009 pelo presidente do Equador, Rafael Correa. Durante esse período, procurou-se um nome ideal para o cargo, porém o consenso não era alcançado, até que se chegou ao nome de Rodrigo Borja, ex-presidente do Equador, candidato que fez exigências que não puderam ser atendidas e, logo, seu nome foi descartado e a busca, reiniciada. Para tornar ainda mais complexa a designação, os países buscavam um nome de alta relevância e que tivesse sido presidente de um dos países, no entanto o cargo não era considerado atrativo por essas autoridades, tornando a tarefa de encontrar a pessoa ideal muito difícil (FLACSO, 2019).

Em 4 de maio de 2010 (dois anos após a criação da UNASUL), chegou-se ao consenso de nomear o ex-presidente da Argentina, Néstor Kirchner, que apesar de, como

mandatário do seu país, ter focado as suas ações nas questões sociais internas e não haver dado muita atenção para a integração regional, todos reconheceram que era o melhor nome para aquele cargo dadas todas as circunstâncias. O problema foi que Kirchner, após esse longo período de vacância do cargo, veio a falecer repentinamente em outubro de 2010, deixando mais uma vez a Secretaria-Geral da UNASUL sem um representante devidamente designado até que, em maio de 2011, decidiu-se nomear interinamente a chanceler colombiana María Emma Mejía para assumir a Secretaria até o final do mandato do seu antecessor. O seguinte, o ex-chanceler venezuelano Alí Rodríguez, permaneceu no cargo de junho de 2012 a agosto de 2014, entretanto, devido a problemas reiterados de saúde, não teve condições de desempenhar adequadamente as suas funções. Por fim, o ex-presidente da Colômbia, Ernesto Samper, assumiu a Secretaria-Geral da UNASUL, na sequência de Alí Rodríguez, e cumpriu normalmente o mandato até janeiro de 2017 (FLACSO, 2019).

A partir da saída de Ernesto Samper, o presidente argentino Mauricio Macri lança a proposta de nomear o Embaixador argentino no Chile, José Octavio Bordón, para o cargo recém-deixado, mas nesse ponto há a reação liderada pela Venezuela e seguida pela Bolívia e pelo Suriname contra a iniciativa. Devido, então, ao recrudescimento da crise no país de Maduro e com a tendência de governos de ideologia de centro-direita, tem-se um impasse para obter o consenso necessário para a designação do novo secretário-geral (EL PAÍS, 2017). A partir desse momento, a UNASUL não obteve sucesso em designar um novo representante para o cargo.

Muitos estudiosos tratam esse período como fatal para a continuidade da UNASUL, pois, associado à crise que a Venezuela atravessava e à indiferença paralisante dos governos de centro-direita recém-empossados na região, debilitou de tal forma o OI que acabou levando à saída de seis países no ano de 2018 (FLACSO, 2019; FORTI NETO, 2019).

4.4.3 Mudança do Cenário Ideológico na Região

Na década de 2000, tivemos uma enorme convergência política no nosso subcontinente, com vários países sendo governados por políticos de esquerda ou de centro-esquerda e, como tratado nos capítulos anteriores, essa tendência foi fundamental para a dissipação das divergências entre alguns países e, conseqüentemente, para a criação de um sentimento sul-americano comum que culminou na assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL. Como resultado desse momento positivo nas agendas internacionais dos países da

região, a cooperação no âmbito da organização, entre 2008 e 2013, atingiu níveis ótimos de dinamismo e de comprometimento, principalmente, em relação à infraestrutura, à saúde e à defesa (QUILICONI; RIVERA, 2019).

No entanto, a partir de 2015 inicia-se um processo caracterizado por mudanças e turbulências políticas que resultou no enfraquecimento do bloco, de modo geral, por conta das trocas de governo para presidentes com maior tendência conservadora-neoliberal, como a eleição de Mauricio Macri, na Argentina, e o processo de *impeachment* da presidente Dilma Roussef, no Brasil (GONÇALVES; BRAGATTI, 2018). Fica claro que, a partir desse momento, o chamado ciclo esquerdista estava sofrendo um declínio caracterizando a derrota da maré rosa sul-americana, e o retorno do neoliberalismo iria influenciar diretamente o destino dos OI regionais, como o MERCOSUL, a Aliança do Pacífico e a UNASUL (FLACSO, 2019).

Devido à crise venezuelana e à decisão de Nicolás Maduro de criar uma Assembleia Nacional Constituinte para assumir as responsabilidades do parlamento de maioria oposicionista, quebrando mais uma vez a ordem democrática no país, em agosto de 2017 reuniram-se extraordinariamente em Lima os chanceleres de catorze países americanos: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Guiana e Santa Lucia. O resultado dessa reunião foi a formação do Grupo de Lima, um conjunto de países dispostos a acompanhar a situação na Venezuela, em cujo encontro foi emitida uma declaração em tom severo condenando o regime ditatorial e rechaçando a Assembleia Nacional Constituinte. Condenou-se, também, a frequente violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, a falta de eleições livres e a existência de presos políticos (CUÉ; TOLA, 2017). Mais tarde, devido a mudanças no governo da Argentina, do México, da Guiana e de Santa Lucia, esses países se retiraram do Grupo; porém, houve a adesão da Bolívia, após a saída de Evo Morales e da própria Venezuela, com o presidente encarregado Juan Guaidó. Esse conjunto de países considerou ilegítima a eleição para presidente da Venezuela realizada em maio de 2018, na qual o presidente atual saiu vencedor para o período de 2019 a 2025, e aplicou sanções políticas e econômicas ao regime de Maduro. Ainda, anunciou que não participaria mais de reuniões da UNASUL por um ano ou até que fosse resolvida a questão da ausência de um secretário-geral (FLACSO, 2019).

Uma das consequências de considerar a ilegitimidade da Assembleia Nacional Constituinte por parte de um dos signatários da Declaração de Lima é não reconhecer os acordos econômicos firmados pela Venezuela, assim como inviabilizar qualquer contrato de financiamento de suas empresas e não apoiar qualquer candidatura a mecanismos e

organizações regionais e internacionais (DELGADO, 2017).

Assim, o verdadeiro problema que ocorreu nessa última fase da UNASUL foi a polarização política que foi se aprofundando à medida que mais países tinham governantes alinhados com a ideologia de centro-direita. Somando-se à Colômbia seguiram o Chile, com Sebastián Piñera, em 2010; Paraguai, com Horacio Cartes, em 2013; Argentina, com Mauricio Macri, em 2015; Peru, com Pablo Kuczynski, em 2016; e o Brasil, com Michel Temer, em 2016. Em virtude do que foi visto, fica claro que algum nível de convergência ideológica é condição necessária para que a cooperação possa ser efetiva, particularmente para uma organização com uma agenda altamente politizada. Embora alguns OI que têm como objetivo a integração regional possam sobreviver superando períodos de estagnação, a UNASUL demonstrou ter características singulares, uma vez que muitos dos temas tratados eram altamente politizados e, portanto, sensíveis a mudanças ideológicas, e o primeiro impasse surgiu com a vacância no cargo de secretário-geral devido a essas questões. Em abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru resolvem conjuntamente suspender as suas participações devido à prolongada crise na União, porém o golpe fatal foi a denúncia do Tratado pela Colômbia em 2018 e na sequência a saída dos outros países da organização, até que em abril de 2019 o Brasil também denuncia e se retira finalmente da UNASUL (BRASIL, 2019a; QUILICONI; RIVERA, 2019).

Difícilmente é possível isolar apenas uma razão para a desaceleração das atividades dos organismos internacionais, mas, no caso da UNASUL, que tinha doze Estados membros com enormes assimetrias, fica ainda mais complexo apontar um motivo. Entretanto, como visto, existem alguns fatos que ocorreram concomitantemente e entrelaçados que, por certo, influenciaram o curso da organização. Podemos mencionar a crise financeira que afetou a região sul-americana e a questão da mudança ideológica que, associada à cláusula de consenso do Tratado Constitutivo e à severa crise política, social e econômica da Venezuela, foram fatores preponderantes para o desfecho do bloco. Quando esse cenário é analisado à luz da teoria construtivista, encontra-se a explicação para a postura de estagnação das atividades da UNASUL e a sua posterior fragmentação, uma vez que a maneira como o OI passou a interagir com os seus atores, à medida que as divergências ideológicas iam se intensificando, foi determinante para o colapso. Essa visão também se destaca em relação à mudança de postura do governo brasileiro, quando ele renuncia a exercer a preponderância regional a partir das ideias compartilhadas entre alguns membros do bloco e que passam a influenciar o novo alinhamento ideológico dos países signatários (TEIXEIRA, 2020).

O ex-presidente colombiano Ernesto Samper, que também foi o último a ocupar o cargo de secretário-geral da União, afirma que uma das causas da situação em que se encontrava o organismo em setembro de 2017 foi exatamente, como já comentado, a existência da cláusula do consenso aliada ao movimento ideológico de direita de alguns líderes dos países membros e que quiseram se afastar dos governos de esquerda, representados pela Venezuela. Porém, apesar da saída de sete países, a organização ainda não estaria extinta, pois ainda existe o espírito de trabalhar juntos em uma agenda comum e positiva para todos os Estados da região (SAMPER, 2019).

Na história da América do Sul, a UNASUL é, em termos de importância, a única organização que efetivamente procurou atuar de maneira institucional, com uma forte agenda voltada para a cooperação regional em infraestrutura, defesa e segurança cidadã no subcontinente, integrando diferentes países da região. Por esse motivo, apesar da fragmentação ainda é fundamental para futuros estudos e pesquisas (FORTI NETO, 2019).

De acordo com o Embaixador Carlos Alfredo, houve uma grande confluência de fatos e acontecimentos que, somados, levaram ao estado atual da UNASUL. Inicialmente, houve um voluntarismo destacado por parte da Venezuela ao assumir a condução do Conselho Energético a fim de evitar, deliberadamente, a adoção de um modelo energético mais moderno e limpo para a região e, dessa forma, manter a base de energia fóssil, que era uma das principais fontes de recursos para o país. A questão da posição diplomática colombiana de privilegiar a sua aproximação com os Estados Unidos da América também contribuiu com bastante peso para a desidratação do bloco ao longo de sua existência, até que na campanha presidencial do presidente da Colômbia Iván Duque Márquez foi assumido o compromisso de denunciar o Tratado, caso ele fosse eleito, o que de fato ocorreu.

Tudo isso aconteceu ao longo do tempo e culminou em um período em que as economias da América do Sul tiveram forte impacto devido à queda no valor das commodities e à crise dos governos progressistas, que levou à mudança no cenário ideológico de países como o Brasil, o Peru, a Colômbia, o Chile e o Equador. Entretanto, o que de fato selou o destino da UNASUL foi a postura de desinteresse demonstrada pelo governo brasileiro a partir do segundo mandato do presidente Lula, que acabou por abrir espaço para o posicionamento centrífugo da Colômbia e do Chile. Assim, todos esses fatores acabaram por contribuir para a construção de um cenário de desagregação do Bloco, e a falta de interesse do Brasil em assumir um papel de preponderância no cenário regional levou a cada país buscar o seu próprio caminho

(TEIXEIRA, 2020).

Percebe-se, então, que a UNASUL foi criada em um momento político favorável, com os principais países do subcontinente governados por Chefes de Estados alinhados ideologicamente, trazendo o DNA da Comunidade Sul-americana de Nações e agregando toda a agenda positiva da IIRSA, o que demonstra que o novo OI teve um início bastante promissor. Entretanto, na redação do Tratado Constitutivo, algumas peculiaridades tiveram influência decisiva nos rumos da União, como as cláusulas democrática e de consenso, já que a crise política e econômica da Venezuela se acentuou drasticamente a partir de 2013 e a vacância no cargo de secretário-geral foi fator que contribuiu para a desagregação do bloco. Nessa época, acentuou-se a crise econômica na região, que, associada à mudança ideológica dos novos presidentes da Colômbia, do Brasil, do Paraguai, do Peru e do Chile, levou à situação de saída em massa da União. A última esperança seria uma postura mais forte do Brasil em favor da continuidade do OI, o que não aconteceu por motivo de falta de interesse diplomático (TEIXEIRA, 2020).

5 ACORDOS DA UNASUL NA ÁREA DE DEFESA

Como estabelecido na Constituição Federal de 1988, o Brasil é regido pelos princípios da defesa da paz, do repúdio ao terrorismo e ao racismo, da solução pacífica dos conflitos, entre outros, e, como consta no parágrafo único do artigo 4º, o país deverá buscar a formação de uma comunidade latino-americana por intermédio da integração econômica, política, social e cultural (BRASIL, 2016a). Por conseguinte, a Política Nacional de Defesa prioriza o interesse no nosso entorno estratégico, e graças ao longo período sem graves conflitos e ao alinhamento de interesses na América do Sul, é fundamental promover a cooperação mútua regional, participando de forma conjunta na execução de projetos militares nas indústrias de defesa dos países, com o objetivo de desenvolver as capacidades tecnológicas e industriais, assim como o compartilhamento de estratégias para a solução de problemas comuns (BRASIL, 2016b). Em relação a essa questão de interação e de cooperação entre as indústrias de defesa, a Estratégia Nacional de Defesa estabelece como um de seus objetivos nacionais de defesa a promoção dessa área.

Promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa. Significa manter e estimular a pesquisa e buscar o desenvolvimento de tecnologias autóctones, sobretudo no que se refere a tecnologias críticas, bem como o intercâmbio com outras nações detentoras de conhecimentos de interesse do País. Refere-se, adicionalmente, à qualificação do capital humano, assim como ao desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e de produtos de emprego dual (civil e militar), além da geração de empregos e renda (BRASIL, 2016b, p. 13).

À medida que a integração regional se consolida, os entendimentos na área da defesa também avançam e estabelecem relações de confiança e estabilidade entre os Estados. Por ocasião da adesão de membros na condição de associados ao MERCOSUL como a Colômbia, o Equador e o Peru, entre os anos de 2006 e 2007, acordos bilaterais de defesa foram construídos com esses países, demonstrando a atenção dada a assuntos militares na política externa brasileira e dos países vizinhos (TEIXEIRA JÚNIOR, 2013).

Dentro da UNASUL, as questões de defesa, aí incluídos os acordos bilaterais, eram tratadas no Conselho de Defesa Sul-americano, que desde o início contribuiu decisivamente para os êxitos alcançados nesse campo e atuou eficazmente como um órgão de coesão para as ideias e iniciativas que estavam dispersas entre os países. Para obter a efetividade esperada, uma das questões centrais nas discussões do CDS era a necessidade de estabelecer a confiança mútua

entre os membros, e a forma encontrada que se tornou símbolo foi a divulgação transparente e padronizada dos gastos em defesa realizados por cada país (TEIXEIRA JÚNIOR, 2013).

O artigo 14 do Estatuto do CDS previa a elaboração anual de um Plano de Ação, de forma que, em janeiro de 2009, foi divulgado o primeiro Plano fixando diretrizes e metas a serem atingidas e definindo a responsabilidade de cada tarefa constante no documento. As atividades da agenda foram divididas e distribuídas em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa; Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação (OLIVEIRA, 2010).

Em relação ao primeiro eixo temático, Políticas de Defesa, havia as seguintes iniciativas específicas: criar um meio para intercâmbio de informações sobre políticas de defesa; organizar um evento sobre modernização dos Ministérios da Defesa; divulgar dados padronizados sobre gastos em defesa; identificar os fatos portadores de futuro que podiam afetar a paz regional e mundial; e criar um processo para formar posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa. Em relação à Cooperação Militar, Ações Humanitárias e Operações de Paz, o segundo eixo temático, apresentava as seguintes ações: planejar um exercício conjunto de assistência no caso de catástrofe ou desastres naturais; coordenar a realização de um evento sobre lições aprendidas em operações de paz; produzir uma relação das capacidades de defesa que os membros possuíam para apoiar as ações humanitárias; e compartilhar conhecimento na área das ações humanitárias. Já o terceiro eixo, que tratava de Indústria e Tecnologia de Defesa, deveria desenvolver as seguintes atividades: realizar uma pesquisa da indústria de defesa dos países membros, a fim de promover a complementaridade e a transferência tecnológica, além de promover ações conjuntas de cooperação e produção da indústria. Por fim, o quarto eixo do Plano de Ação, para o biênio 2009/2010, deveria elaborar um cadastro dos centros de estudos e de seus programas, de modo a criar uma rede sul-americana de capacitação e formação; propor missões de intercâmbio docente e estudantil; facilitar a homologação, a acreditação de estudos e o reconhecimento de títulos e bolsas entre as instituições dos países; criar o Centro Sul-Americano de Estudos Estratégicos de Defesa; e organizar o Primeiro Encontro Sul-Americano de Estudos Estratégicos (CHILE, 2019).

Naturalmente algumas dessas iniciativas foram bem-sucedidas e demonstraram a disposição dos países em buscar uma identidade comum em defesa. A questão da divulgação dos gastos nessa área foi um dos itens mais exitosos, já que desde o início o tema gerou discussões e muitas controvérsias. A primeira dúvida foi definir critérios comuns para investimentos tão diversificados, como, por exemplo, classificar os gastos militares em

equipamentos de segurança pública ou se deveriam incluir os gastos referentes a aportes oriundos de outros países. Em alguns países os Ministérios de Defesa abarcam todas as aquisições desse tipo de material, independentemente da instituição que irá receber os equipamentos: Forças Armadas ou Polícias Nacionais. Foi criado, então, um grupo de trabalho (GT) para analisar essas particularidades e apresentar uma padronização da aplicação desses recursos de forma que fosse possível comparar adequadamente os gastos na área. O GT definiu, então, que todos os recursos destinados pelo Estado para o financiamento de atividades que compreendiam a segurança da Nação relativa às ameaças externas deveriam ser enquadrados nessa classificação, e, posteriormente, foi entregue o Registro Sul-americano de Gastos em Defesa em três volumes: o primeiro de 2006 a 2010; o segundo de 2011 e 2012; e o terceiro de 2013 e 2014 (CARBACAS, 2017).

No que diz respeito a Operações de Paz, pode-se afirmar que a atividade foi bastante proveitosa com a realização de três exercícios, chamados UNASUR I, II e III nos anos de 2011, 2012 e 2013, respectivamente. A finalidade desses exercícios foi desenvolver padrões de interoperabilidade conjunta em termos de planejamento e condução de operações de manutenção da paz entre as instituições militares das nações sul-americanas e integrar as doutrinas com o propósito de representar a região em outros países em que as Forças Armadas sul-americanas fossem requisitadas. Também foram feitos intercâmbios para formação de civis e militares em cursos dos Ministérios da Defesa desses países, sendo possível citar o Curso Avançado de Defesa Sul-americano, realizado na Escola Superior de Guerra no Rio de Janeiro no período de 2012 a 2017, e que tinha o objetivo de desenvolver o pensamento regional de defesa, com base na cooperação e integração sul-americanas, e o curso de mergulho em altitude destinado a operações militares de resgate aquático cumprido em 2012 no Lago Titicaca, o mais alto lago navegável do mundo, no Centro de Instrução de Mergulho em Altitude (CIBA), da Marinha Boliviana (CARBACAS, 2017).

Outra atividade de extrema importância levada a cabo foi exatamente a produção de um inventário militar sul-americano, que teve a sua divulgação realizada na cidade de Santiago do Chile, em agosto de 2012, por meio do documento denominado Formulário Sul-americano de Inventários Militares (FOSIM), considerado um marco para a transparência regional e uma demonstração significativa da disposição dos países em aumentar a confiança e a segurança estabelecidas pelo CDS (CARBACAS, 2017).

Como iniciativa do eixo temático número quatro, Formação e Capacitação, em maio de 2009 foi criado, subordinado ao CDS, o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED),

na cidade de Buenos Aires, com o objetivo de atender à necessidade, manifestada pelos Estados membros, de construir um pensamento estratégico no âmbito sul-americano, mediante a coordenação e a harmonização em matéria de políticas de Defesa na América do Sul. O órgão foi idealizado para se tornar um ponto focal da região na área de defesa e um ambiente de discussão das abordagens dos países constituintes do CDS, para alcançar as metas expostas (SEVERGNINI; SILVA, 2015). Em outras palavras, O CEED é um espaço voltado para a produção de estudos estratégicos, um *think tank*, que tem como maior missão a formação epistemológica e doutrinária, além da difusão de um pensamento estratégico em termos de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa do Conselho de Defesa Sul-americano.

Dessa forma, diversos estudos foram produzidos nessa instância, destacando-se dois trabalhos dedicados à conceituação da segurança e da defesa no nosso subcontinente e que indicam as diferenças e as peculiaridades de entendimento entre os doze países. Também foi notória a análise sobre a proteção dos recursos naturais e da biodiversidade do meio ambiente comum, classificada como estratégica pelos Estados e alvo de ameaças e ataques devido à riqueza em recursos das mais variadas gamas, como água, minerais e farmacológicos. Essa atenção em relação aos recursos naturais impõe à UNASUL construir um espaço geopolítico integrado e seguro para seus membros de ameaças exógenas (SANAHUJA; VERDES-MONTENEGRO, 2014).

Para abordar apenas dois dos recursos naturais mais desejados e valiosos, apesar da desvalorização atual, podemos citar o petróleo e o gás natural, com a existência de reservas desses hidrocarbonetos (pré-sal), assumindo um importante papel estratégico para o Brasil, de maneira que, conseqüentemente, se faz necessário que as Forças Armadas e, em especial, a Marinha do Brasil, se preparem para futuros desafios e possíveis ameaças que possam surgir em razão desses recursos (SOUZA, 2015).

Também em relação ao quarto eixo temático e com enorme significado, apesar de resultado prático, limitado em virtude do pouco tempo de efetivo funcionamento, temos a criação da Escola Sul-Americana de Defesa (ESUDE) em 2015, na cidade de Quito-Ecuador, com a finalidade de promover e desenvolver, por meio do diálogo, o pensamento unificado nas questões estratégicas de defesa na região e fortalecer a confiança mútua entre os países. Pensada para possuir uma estrutura descentralizada, a ESUDE pode ser considerada um centro de altos estudos militares e que assumiu a condução das várias ações dos Estados signatários da UNASUL para a formação de civis e militares nas áreas de defesa. A Escola era composta de uma rede de organizações nacionais, cursos e disciplinas diversas, com proposta acadêmica

conjunta com a participação dos Estados (MIRANDA GONÇALVES; BRAGATTI, 2018). O Secretário-Geral da União nesse período, o colombiano Ernesto Samper, afirmou por ocasião da inauguração da ESUDE que ela não deveria ter a mesma visão da Escola das Américas, que tinha uma formação mais voltada para a guerra, e sim que fosse uma instituição para preparar a América do Sul para a paz (SEVERGNINI; SILVA, 2015).

Com o objetivo de aumentar a cooperação entre as Forças Armadas e, especialmente, com as Marinhas, houve a realização de exercícios bilaterais da Marinha do Brasil com os países do CDS, como, por exemplo a BRASBOL, com a Bolívia, em 2012; a ARAEX 09, a SAR SUB 09, a Fraternal e a Passex, com a Argentina, em 2013; a NINFA em 2012 e a Platina, com o Paraguai, em 2013; a BRAPER, com o Peru, em 2013; a Atlantis I e II, com o Uruguai, em 2013 (SOUZA, 2015).

Em outros campos dos eixos temáticos também houve avanços, porém sem efetividade, como no caso da fabricação de material militar, com o primeiro avião de treinamento básico, IA-73 UNASUR I, desenvolvido pela Fábrica Argentina de Aviação e que estava previsto para ser utilizado pela Força Aérea Argentina para substituir os seus antigos B-45 Mentor, já no fim da vida útil. A criação de uma Agência Espacial Sul-americana estava sendo considerada de fundamental importância para evitar a duplicidade de esforços e a aplicação de recursos na obtenção de capacidade para colocar em órbita os satélites de interesse comum, concentrando os investimentos dos países que demonstrassem vontade em desenvolver regionalmente um veículo lançador de custo reduzido e com fins totalmente pacíficos. Ainda houve a proposta que causou impacto, mas também não se transformou em realidade, de produzir em conjunto aeronaves remotamente pilotadas, que já haviam sido testadas em operações na fronteira do Brasil e que poderiam ser usadas cooperativamente com os demais países. Por fim, houve a participação de fábricas da Argentina e do Chile com a EMBRAER para o projeto da aeronave cargueira KC-390 e com a promessa de compra por parte desses países, o que nunca chegou a se concretizar (SANAHUJA; VERDES-MONTENEGRO, 2014; CARBACAS, 2017).

Conforme movimentos observados desde 2019 no cenário político regional e pela experiência do entrevistado, o Embaixador Carlos Alfredo Lazary Teixeira, não há a expectativa de a UNASUL ser reativada em um futuro previsível, entretanto, deveria ser feito um esforço para salvar as iniciativas que estavam dando resultados positivos no âmbito regional. Como visto neste capítulo, o Conselho de Defesa Sul-americano é um desses ramos que merecem especial atenção, e o Brasil, liderando esse processo em coordenação com os demais

países considerados de interesse no momento, deveria encontrar uma maneira de manter vivo o CDS por meio de acordos e reuniões bilaterais, inicialmente. Uma vez adotada essa decisão estratégica, algumas possibilidades surgem com diferentes graus de complexidade, podendo utilizar uma das estruturas regionais já existentes ou, ainda, reativando o Conselho desvinculado de qualquer organização, por meio de uma secretaria com um grau mínimo de institucionalidade e com reuniões *ad hoc* rotativas (TEIXEIRA, 2020).

A quantidade e a relevância dos acordos de defesa que estavam em andamento no âmbito do Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL demonstram a importância do bloco nessa área. Percebe-se que, apesar de alguns interesses destoantes, o CDS foi conduzido positivamente e que a sua agenda de atividades estava alinhada com a Política e a Estratégia Nacional de Defesa.

6 ORGANISMOS INTERNACIONAIS REGIONAIS

Os organismos internacionais regionais voltados mais especificamente para as Américas começaram a tomar impulso após a Segunda Guerra Mundial com a criação do TIAR em 1947, e já no ano seguinte surgiu a Organização dos Estados Americanos (OEA), que absorveu juridicamente esse Tratado de segurança coletiva. Ainda vieram, nessa primeira onda, a Carta de San Salvador (1952); a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC – 1960) que, posteriormente, se tornou Associação Latino-Americana de Integração (ALADI – 1980); o Mercado Comum Centro Americano (MCCA – 1960); e o Pacto Andino (1969) (FORTI NETO, 2019).

O segundo movimento foi mais pronunciado com o fim da Guerra Fria (1947-1991) e com o impulso da União Europeia no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, e que contou com grande empenho das políticas externas dos países sul-americanos para a formação de um processo de integração econômico em diversas áreas. Esse período ficou conhecido como regionalismo aberto devido à liberalização na economia e às reformas do mercado, sendo necessário um alinhamento quase que compulsório para poder se inserir nesse modelo. Como exemplos dessa tendência temos o MERCOSUL, a Comunidade Andina (CAN), a tentativa da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e o Tratado de Livre Comércio Norte-Americano (NAFTA) (FORTI NETO, 2019). Em 2008, como visto, tivemos a UNASUL e, mais recentemente, em 2019, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), criado por um grupo de países que denunciaram a União pelos motivos já citados.

Neste capítulo serão estudados os OI que ainda estão em plena atividade e que apresentam maior relevância para o estudo em questão: Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o Mercado Comum do Sul e o PROSUL.

6.1 Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

Em 1945, antes mesmo de terminar a Segunda Guerra Mundial e com a iminente vitória dos aliados, o México tomou a iniciativa de convocar os países do continente para realizar uma conferência interamericana com a finalidade de tratar dos problemas decorrentes da guerra e de se preparar para a paz que estava próxima. Os Estados Unidos da América demonstraram certa reticência a respeito da realização dessa reunião porque, naquele momento, a sua diplomacia estava mais preocupada com a concertação da ONU e porque teriam de tratar

do caso problemático da Argentina, que havia declarado guerra aos países do Eixo muito tardiamente. Devido à insistência do México e da própria Argentina, os EUA resolveram ceder e aceitaram a convocação para o encontro, porém manifestando a preocupação em manter o foco das coordenações com as organizações mundiais. A Ata resultante desse evento, chamado de Conferência de Chapultepec, pode ser considerada como o documento mais significativo para a construção do sistema interamericano pós-guerra, já que os temas que seriam tratados nas reuniões seguintes foram desenhados nesse encontro. Com base nos principais assuntos, foram acertadas as seguintes propostas: inserir o sistema interamericano nos OI, em especial a ONU; criar um sistema de segurança coletivo interamericano, separado do que viesse a acontecer com a criação da ONU; propor um programa de ajuda financeira para o desenvolvimento da região no pós-guerra; e incluir a Argentina em uma posição cooperativa com os aliados e os outros países do continente (LOURENÇO NETO, 2015).

Como resultado dessa Conferência, ficou acordada a realização de uma reunião no Rio de Janeiro, no mesmo ano de 1945, para ratificar os termos da assistência recíproca e da solidariedade americana, mas a posição política da Argentina de não alinhamento com os Estados Unidos da América, que se agravou com a eleição de Juan Domingo Perón, levou a Conferência a sucessivos adiamentos até setembro de 1947. Entretanto, os Estados Unidos da América, já preocupados com a ameaça crescente da URSS e adotando uma política externa de aproximação com os objetivos de consolidar uma frente contra a potência russa, de evitar focos de propaganda antiamericana e de poder coordenar politicamente a defesa do continente, viu essa reunião como uma oportunidade para se afirmar usando o sistema interamericano. Dentro do âmbito do TIAR, a parte militar seguiu o padrão de acordos bilaterais entre os Estados, criando para os norte-americanos uma região segura, amigável e estável para os interesses deles. A ideia original colocada pelo Departamento de Estado estadunidense previa o estabelecimento de uma agência militar integrada, mas as dificuldades encontradas na adoção da proposta levaram o governo dos Estados Unidos da América a abandonar essa intenção e a focar apenas na discussão sobre um tratado de assistência recíproca em caso de agressão ou ameaça grave. Uma informação relevante é que no início das tratativas foi desconsiderada a regra de unanimidade para a aprovação de resoluções e foi dada preferência à maioria absoluta (dois terços dos votos), de modo a não permitir que um único país pudesse travar as moções apresentadas. Ao final da Conferência, a visão principal do Tratado era a de que um ataque armado por qualquer país contra um Estado membro seria considerado um ataque contra todos os Estados americanos” (MOURA, c2009).

De forma bastante sucinta podemos afirmar que os Estados americanos receberam antes da Conferência, a fim de os analisarem previamente, três projetos do Tratado: o brasileiro, o estadunidense e o mexicano, e propostas de adendos feitas pelo Equador, Bolívia, Panamá e Uruguai. O único consenso entre as três propostas era com relação à situação de um país do continente que, caso fosse atacado, teria o apoio dos outros países membros. Dessa forma, o texto final do Tratado, no artigo 3º, aborda de forma bastante clara as ações que deveriam ser adotadas pelos países do continente em caso de agressões armadas. Apesar da força dos Estados Unidos da América, pode-se afirmar que o conteúdo do TIAR não atendeu totalmente aos seus interesses e a harmonização derradeira ocorreu durante os dias do encontro no Rio de Janeiro (LOURENÇO NETO, 2015).

Legalmente falando, o Tratado pode ser resumido em três obrigações principais assumidas pelos Estados signatários. No seu artigo 1º, o documento reafirma que todos os países rejeitam formalmente a guerra e ficam obrigados a não utilizar a ameaça ou a força de qualquer forma que não esteja prevista na Carta das Nações Unidas. A segunda grande obrigação assumida é a mais importante do TIAR e está descrita no seu artigo 3º com seus quatro parágrafos. Resumidamente, estabelece que os Estados membros concordam que uma agressão armada contra um Estado americano será considerada um ataque contra todos os Estados americanos, e, conseqüentemente, cada um dos países signatários assume o compromisso de repudiar o ataque ocorrido. Por fim, o terceiro compromisso legal destacado no artigo 7º, refere-se a um conflito envolvendo os próprios Estados contratantes e determina que, nesse caso, os países membros se reúnam e obriguem os Estados em litígio a interromperem as agressões e retornarem à situação em que estavam antes do conflito. Ainda, adotarão outros recursos necessários para se restabelecer ou manter a paz e a segurança na região, e para que o conflito seja resolvido por meios pacíficos (GARCIA-MORA, 1951).

O TIAR, como parte da estrutura jurídica da Organização dos Estados Americanos, é o instrumento que regula a segurança coletiva no âmbito desse OI. Em 1975, houve uma tentativa de revisão ocorrida com o Protocolo de Reformas ao Tratado, proposto no encontro realizado em San José da Costa Rica naquele mesmo ano, entretanto, o documento com as reformas somente foi ratificado por sete dos vinte e dois Estados membros, razão pela qual não chegou a vigorar (OEA, 2000).

Desde a assinatura do TIAR até os dias atuais houve diversas modificações na composição de Estados signatários e poucos acionamentos efetivos do mecanismo. Atualmente

os seguintes países fazem parte do Tratado: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (BRASIL, 2019b). Em duas ocasiões o Tratado foi evocado e houve reflexos mais significativos para a região: em 1982, quando eclodiu a Guerra das Malvinas, e mais recentemente, em virtude da situação da crise venezuelana.

Em 19 de abril de 1982, a Argentina solicitou a convocação do Órgão de Consulta do TIAR para deliberar sobre a questão da Guerra das Malvinas e adotar medidas cabíveis para a manutenção da paz e da segurança no Atlântico Sul, entretanto, desde o início dos debates ficou claro que as partes estavam mais preocupadas em demonstrar moderação e equilíbrio. A resolução tomada no final de abril de 1982 fez questão de reafirmar os princípios de solidariedade, de cooperação interamericanas e de solução pacífica de controvérsias internacionais, e conclamou o Reino Unido a cessar imediatamente as hostilidades na região do conflito, além de determinar que a Argentina se abstinhasse de ações que pudessem agravar a situação. Instou, ainda, os governos dos dois países envolvidos a estabelecerem imediatamente uma trégua com vistas a uma solução pacífica levando em conta os direitos à soberania da Argentina nas Ilhas e os interesses dos povoadores. Entretanto, apenas a Argentina informou ter acatado as determinações do Órgão, enquanto o Reino Unido intensificou os ataques armados ao Arquipélago. O apoio não saiu do papel, e o TIAR entrou em uma fase de descrédito e indiferença por parte dos Estados (TRINDADE, 1983).

Outro momento de acionamento do mecanismo foi em 23 de setembro de 2019, quando os chanceleres dos países que fazem parte do TIAR aprovaram, em sessão do Órgão de Consultas previsto no Tratado, resolução que considerou o regime de Nicolás Maduro ilegítimo e uma ameaça à segurança e estabilidade do hemisfério. O documento cria um mecanismo para investigar e julgar pessoas físicas e entidades do governo venezuelano vinculadas ao narcotráfico e ao terrorismo, bem como os responsáveis pelo cometimento de graves violações de direitos humanos, corrupção e lavagem de dinheiro (BRASIL, 2019b). Como resultado prático dessa resolução é possível citar a proibição de vinte e nove pessoas ligadas ao governo venezuelano de viajar e de ter contas bancárias nos países membros do Tratado (PAÍSES, 2019).

Por conta desses desgastes, a visão que se tem hoje em relação ao TIAR é de descrédito, porém não se deve minimizar o fato de ele ser o organismo de segurança coletiva da OEA e de já ter sobrevivido um longo tempo nessa condição. Dessa forma, a possibilidade de se utilizar este Tratado para dar resguardo, ainda que temporário, ao Conselho de Defesa

Sul-americano é real e deve ser considerada, uma vez que é atribuição da OEA estar pronta para atender aos interesses dos Estados contratantes sem, entretanto, utilizar recursos de outros países ou que não foram alocados especificamente para esse fim (TEIXEIRA, 2020).

6.2 MERCOSUL

A partir de meados da “década perdida”, como ficaram conhecidos os anos 80, aconteceram mudanças políticas e econômicas turbulentas nos Estados da América do Sul. Primeiro, o fim de regimes militares em todo o subcontinente e a redemocratização desses países; depois, as elevadas dívidas externas brasileira e argentina, seguidas dos fracassados planos econômicos para frear o processo inflacionário, trouxeram uma nova perspectiva para a política econômica, e uma nova solução era esperada para proteger e fortalecer os mercados do Cone Sul. Nesse contexto, Brasil e Argentina foram impulsionados a buscar alternativas para poder ter mais poder de barganha nas negociações internacionais, e assim surge a ideia de criação de um bloco econômico para o eixo sul da região (FREIRE, 2019).

Dessa forma, no dia 26 de março de 1991, nas dependências do Banco Central do Paraguai, os presidentes da Argentina, Carlos Saúl Menem; do Brasil, Fernando Collor de Mello; do Paraguai, Andrés Rodríguez; e do Uruguai, Luis Alberto Lacalle Herrera, assinaram o Tratado de Assunção, documento diplomático que iniciou um processo ambicioso de integração com viés predominantemente econômico e comercial entre esses quatro países, chamado Mercado Comum do Sul ou, simplesmente, MERCOSUL (HERRERA, 2020). Com elevada assimetria econômica em variados aspectos, como, por exemplo, no nível de desenvolvimento do parque industrial, na magnitude do mercado consumidor, na participação do Estado na economia, mas sobretudo com grandes diferenças de motivação em relação ao próprio MERCOSUL, estabeleceu-se uma dificuldade imensa em fazer com que as decisões comunitárias fossem recebidas de forma equivalente nas economias dos quatro países, e o Tratado de Assunção, reconhecendo esse problema, permitia que os dois menores países do bloco tivessem um ano para se adaptar às novas regras e passassem a adotar a tarifa zero (SEITENFUS, 1992).

O documento de criação do Mercado estabeleceu, desde o início, a vertente econômica com dois pilares centrais para a construção de um mercado comum clássico: a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com países de fora do bloco e a aprovação de uma política comercial igual, com a finalidade de permitir a livre circulação interna de bens, de serviços e dos fatores produtivos. É importante notar que todos os demais

países sul-americanos estão ligados ao bloco como Estados Associados, e a Bolívia, ainda em processo de adesão, está no passo anterior. Caso especial está acontecendo com a Venezuela, que aderiu ao MERCOSUL em 2012 e se encontra suspensa desde dezembro de 2016 por descumprimento do Protocolo de Adesão e, a partir de agosto do ano seguinte, por haver violado a Cláusula Democrática (MERCOSUL, 2017).

O MERCOSUL, surgido com a visão econômico-comercial e político-estratégica, que buscava ampliar e consolidar a liderança regional e internacional do Brasil, alcançou grandes êxitos na primeira década de existência, aumentando em seis vezes as exportações internas entre os países do bloco, porém, a partir daí houve uma desaceleração significativa. Como exemplo disso podemos citar as exportações do Brasil que no âmbito do organismo caíram de 17,3% em 1997 para 8,5% em 2013.

A tentativa de aproximação com a União Europeia, fonte inspiradora do bloco sul-americano, foi buscada desde o começo com a finalidade de aumentar o seu poder de barganha junto à ZHLC – Zona Hemisférica de Livre Comércio – e à ALCA; pelo lado europeu, pode-se dizer que o interesse em avançar nesse sentido também existia, a fim de rivalizar com os Estados Unidos da América, que tinham grande influência nesse mercado (FLORÊNCIO, 2015).

Em maio de 2016, quando o mundo atravessava um cenário complexo devido ao aumento do protecionismo e à diminuição do comércio internacional, o MERCOSUL e a União Europeia reataram as negociações a fim de assinar o acordo entre os blocos, a despeito de desconfianças e resistências de ambos os lados (FLORES; RODRÍGUEZ; KAN, 2018). Após mais de 20 anos de tratativas, o acordo comercial, que envolve 25% da economia global e quase oitocentos milhões de pessoas, foi fechado em junho de 2019, com a estimativa de aumento das exportações brasileiras para a Europa em aproximadamente de R\$ 384 bilhões até 2035 (MERCOSUL, 2019).

De maneira geral, podemos afirmar que os resultados obtidos com o MERCOSUL podem ser entendidos como positivos, principalmente se compararmos seus êxitos com as tentativas anteriores de aproximação entre os dois países mais importantes do Cone Sul das Américas, proporcionando uma instituição duradoura e colocando a organização em um alto nível de importância, considerando a política exterior dos seus membros (FLORES; RODRÍGUEZ; KAN, 2018).

Ainda que com uma agenda favorável ao seu funcionamento e com a possibilidade de o MERCOSUL abrigar uma estrutura parecida à do Conselho de Defesa Sul-americana, a vocação original para um OI predominantemente relacionado a questões econômicas tornam o

bloco pouco atrativo para a implantação dessa opção (TEIXEIRA, 2020).

6.3 PROSUL

Como já visto no capítulo anterior, a demora em nomear um substituto para o lugar de Ernesto Samper, no cargo de Secretário-Geral da UNASUL, intensificou a paralisia pela qual o OI já vinha passando nos anos anteriores e foi um dos fatores que decretou a desativação da organização. Porém, mais que a questão da ausência de um nome para a secretaria, o excesso de ideologização acabou por catalisar e abrir caminho para a criação de um novo mecanismo regional: o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). O surgimento desse novo organismo que, sarcasticamente, o chanceler da Venezuela Jorge Arreaza chamou de “PRONORTE”, em referência ao alinhamento dos países do novo bloco com os Estados Unidos da América, caracteriza a mudança do ciclo político sul-americano. Onde antes predominavam a tendência ideológica de esquerda e a tolerância social, passou a sobressair a visão conservadora nas questões políticas e o neoliberalismo econômico. Da mesma forma que a ideologização foi atacada na UNASUL, passou também a ser atribuída ao PROSUL, porém com sinais invertidos e com o agravante de que nesse caso alguns Estados ou foram excluídos ou não se alinharam automaticamente. De qualquer modo, no dia 22 de março de 2019 foi lançado o PROSUL, com a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul (FLACSO, 2019).

Essa Declaração foi firmada pelos presidentes da Argentina, do Brasil, do Chile, da Colômbia, do Equador, da Guiana, do Paraguai e do Peru, que ratificaram a intenção de continuar a busca pela construção de um espaço regional de coordenação e cooperação, substituindo o papel anteriormente atribuído à UNASUL, porém com algumas diferenças em sua estrutura. O documento estabelecia que o organismo deveria ser implementado paulatinamente, com uma estrutura mais maleável, leve, sem onerar demasiadamente os Estados, com dispositivos normativos claros e com maior velocidade para a tomada de decisões. Os temas de defesa, infraestrutura, energia, saúde, segurança e combate ao crime, prevenção e resposta a desastres naturais deveriam ser abordados prioritariamente e com maior celeridade. Entretanto, devido à experiência vivida na UNASUL, alguns requisitos foram destacados, como a plena vigência da ordem democrática e constitucional, a consagração à separação entre os poderes do Estado, a promoção, proteção e garantia dos direitos humanos, e o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, de acordo com o direito internacional (BRASIL, 2019c).

Com a finalidade de iniciar as atividades e regulamentar as intenções definidas pelos chefes de Estado na reunião em Santiago, no dia 22 de março de 2019, os chanceleres dos países membros e o representante da Guiana se reuniram no dia 25 de setembro do mesmo ano, em Nova Iorque. Como resultado desse encontro foi emitida a declaração ministerial do Foro, na qual foram adotadas as diretrizes para o funcionamento da organização, idealizada como mecanismo para o progresso e para a integração dos países sul-americanos por meio do diálogo regional e do fortalecimento das relações de cooperação. Todos os países assumiram o compromisso de respeitar os valores fundamentais, defendendo a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos. Na cláusula democrática e Estado de Direito, a diretriz define que é pressuposto essencial para a participação no organismo a defesa dos princípios democráticos representativos e que um país que não atenda a esse requisito poderá ser suspenso pela cúpula presidencial com dois terços dos países. Ressalta-se que nesse novo mecanismo de integração regional não foi incluída a necessidade de se obter o consenso para todas as decisões, tampouco existe o cargo de secretário-geral, dois pontos que causaram a ruptura na organização anterior. Atendendo à Declaração Presidencial, foram criados seis grupos de trabalho para conduzir os estudos e soluções para as seguintes áreas: infraestrutura (que inclui obras públicas, transportes e telecomunicações), energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, e desastres naturais (BRASIL, 2019d).

Apesar de utilizar temas muito alinhados com os que vinham sendo conduzidos no âmbito da UNASUL, o novo órgão vive, até o momento, uma estagnação preocupante com apenas quatro declarações tendo sido emitidas e pouco efeito prático. A primeira foi em 13 de outubro de 2019 sobre as manifestações violentas que assolaram o Equador; a segunda foi em 14 de novembro, em relação às manifestações chilenas, e praticamente com o mesmo teor; e as duas últimas nos dias 17 e 18 de março de 2020, a respeito de medidas conjuntas para combater o contágio pela COVID-19 (BRASIL, 2020).

Atuando de forma incipiente e com menos países membros, o PROSUL, por ter a sua agenda tão parecida com a da UNASUL, facilmente corrobora que a União desempenhava um papel importante e que as premissas que levaram a sua criação ainda continuam válidas. Dessa forma, é perfeitamente viável que o Conselho de Defesa Sul-americano seja conduzido, talvez com outro nome, mas com as mesmas características, pelo Grupo de Trabalho sobre defesa, já existente no âmbito desse novo Foro, tendo as suas atividades reavaliadas e trazidas para o momento atual do contexto sul-americano (TEIXEIRA, 2020).

Verifica-se que existem várias opções para dar continuidade aos acordos e às atividades de defesa que estavam em curso no âmbito do CDS. Desde agregar essa agenda ao PROSUL, que é o OI mais semelhante à UNASUL, utilizar a estrutura do Mercosul, apesar de ser um bloco majoritariamente voltado para a área econômica, ou buscar uma articulação com a OEA a fim de tentar um concerto para manter o CDS, tendo em mente a dificuldade de ter um Conselho da dimensão do CDS dentro de um OI mais amplo e sujeito às influências dos EUA.

7 CONCLUSÃO

O delineamento da UNASUL começou a acontecer no final da década de 80, com o fim da Guerra Fria e, um pouco mais à frente, com a consolidação da União Europeia, deixando clara a tendência das políticas externas de integração econômica em blocos regionais de participar do comércio internacional com uma economia mais robusta e preparada para enfrentar esses desafios. Nesse ambiente em que foi lançado o MERCOSUL, em 1991, as condições e as premissas para a criação de um bloco mais abrangente e que englobasse outras áreas foram surgindo, tanto que no Primeiro Encontro dos Presidentes da América do Sul, realizado em Brasília, no ano de 2000, foi apresentada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que possuía uma importante agenda para integrar as cadeias produtivas do subcontinente sul-americano.

Em função da convergência ideológica dos presidentes nesse período, aliada à elevação dos preços das commodities, as atividades foram ganhando impulso e as reuniões com os chefes de Estado também se tornaram frequentes, possibilitando um acompanhamento mais próximo e gerando novas possibilidades de cooperação regional. Assim, a Comunidade Sul-americana de Nações se tornou realidade no final 2004 com uma agenda mais ampla, abrangendo temas como democracia, solidariedade, liberdade, respeito à integridade territorial, e solução pacífica de controvérsias. Após três anos de intensas cooperações entre os Estados sul-americanos, foi concertada a criação do bloco que viria a ser a maior tentativa de integração regional da América do Sul.

A UNASUL, então, é formalmente criada em 2008, com metas ainda mais variadas que a CSN e, além de assuntos como saúde, educação, energia, integração industrial e tecnológica, ocorre explicitamente a inclusão de assuntos de defesa. Para conduzir todas essas áreas temáticas foram propostas estruturas ágeis designadas de conselhos e para tratar dos assuntos militares especificamente foi ativado o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS).

De todos os Conselhos criados na UNASUL, o CDS foi o mais relevante e o que obteve mais resultados positivos, principalmente até 2015, devido à quantidade de acordos realizados e de documentos elaborados visando ao aumento da confiança e da transparência. A divulgação dos recursos destinados à aplicação militar, a publicação de Livros Brancos de Defesa pelos membros do CDS e, especialmente, a elaboração do Formulário Sul-americano de Inventários Militares (FOSIM), que apresentava um inventário de equipamentos militares, foram considerados fundamentais e uma demonstração significativa da disposição dos países em aumentar a confiança e a segurança. Outro aspecto que merece atenção especial são os

exercícios conjuntos que houve entre as Forças Armadas, com a realização de três deles a fim de desenvolver padrões de interoperabilidade conjunta em termos de planejamento e condução das operações de manutenção da paz, chamados UNASUR I, II e III, nos anos de 2011, 2012 e 2013, respectivamente. Entre as Forças, cabe ressaltar os cursos de mergulho em altitude, realizado no Lago Titicaca, com a Marinha Boliviana, e os exercícios periódicos com as Marinhas do Peru, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai.

Em relação à capacitação de pessoal e à produção de conhecimento, a Escola Superior de Guerra, no Brasil, ofereceu vagas para civis e militares de alto nível no Curso Avançado de Defesa Sul-americano com o objetivo de desenvolver o pensamento regional de defesa, com base na cooperação e integração sul-americanas. Entretanto, talvez os dois maiores símbolos do CDS tenham sido o Centro de Estudos Estratégicos da Defesa, criado em 2009, para atender à necessidade de construir um pensamento estratégico no âmbito sul-americano, que tinha como maior missão a formação epistemológica e doutrinária, mediante a coordenação e a harmonização em matéria de políticas de Defesa na América do Sul, e a Escola Sul-Americana de Defesa, inaugurada em 2015 para atuar como centro de altos estudos militares, que promoveu e desenvolveu o pensamento unificado nas questões estratégicas de defesa na região voltadas para a paz.

Somente as iniciativas aqui apresentadas já demonstram o nível de atividade do CDS e a agenda positiva alcançada, porém, a partir do final do segundo mandato do ex-presidente Lula e, posteriormente, com o fim do “boom das commodities”, a UNASUL começa a perder força paulatinamente e a apresentar os primeiros sinais de desaceleração das atividades. Logo em seguida surge a crise econômica que afeta os países da região e o tema da degradação da democracia no regime de Nicolás Maduro, aumentando a tensão com os demais países. Essa relação desgastada afeta particularmente a organização devido aos vetos seguidos da Venezuela para a designação de um secretário-geral para o OI, causando um impasse para a condução das atividades. A partir daí, o descrédito se intensifica com a guinada para a tendência de centro-direita no governo de países importantes para a América do Sul, como a Colômbia, a Argentina e o Brasil, e assim a contaminação ideológica se coloca como mais um ingrediente decisivo para o futuro do bloco. Apesar desse cenário negativo de paralisia das atividades e de tensões ideológicas, a UNASUL ainda poderia ter sido mantida, ainda que com uma configuração diferente, se houvesse uma postura diplomática do Brasil mais firme e imune a essa questão política que a região enfrentou naquele período. Tal visão se confirma pela criação do PROSUL com as mesmas premissas que existiam para a construção da UNASUL.

Conforme consta na nossa Carta Magna, o Brasil deverá buscar a formação de uma comunidade latino-americana por intermédio da integração econômica, política, social e cultural, e essa visão é refletida na Política Nacional de Defesa, quando o documento expressa a importância do multilateralismo e da integração sul-americana. Naturalmente, esses objetivos estão sendo buscados por meio do PROSUL, porém existe espaço para buscar o aprofundamento desejado nas relações entre os países sul-americanos. De certa forma, é esperado que o Brasil, devido à assimetria entre diversos indicadores, assumira esse papel de preponderância e que possa reafirmar a sua postura de líder regional.

No âmbito do Ministério da Defesa, os acordos bilaterais entre os países não sofreram interrupções, porém eles se mostram bastante limitados pela sua abrangência e pelo nível de atividade para substituir o CDS, que tratava de questões muito mais amplas de indústria de defesa, de acordos estratégicos, de desenvolvimento tecnológico e de capacitação de recursos humanos em âmbito regional.

Dessa forma, sugere-se que o Ministério da Defesa busque, em coordenação com o Itamaraty, reativar as atividades do Conselho de Defesa Sul-americano, ou pelo menos de sua agenda, com as mesmas características, de forma a não perder os avanços que já haviam sido atingidos. Existem algumas possibilidades nesse sentido, sendo a mais adequada buscar soluções jurídicas para o PROSUL absorver em seu Grupo de Trabalho de Defesa essas questões, que de alguma maneira já estavam em andamento na UNASUL. Outro caminho menos viável seria a concertação com a OEA para abrigar, ainda que temporariamente, o CDS com as suas atividades, mas o fato de ser um bloco mais amplo e com forte influência estadunidense tornam essa opção menos vantajosa. Por fim, uma última forma de mantê-lo seria criar uma instância independente de órgão superior que, bem articulado com os demais países, continuasse a discutir os assuntos que são de interesse para o Brasil e para a região em reuniões *ad hoc* itinerantes.

É provável que, qualquer que seja o caminho seguido, o CDS não vai, em curto prazo, atingir nem a abrangência nem a pujança que outrora possuía, mas um movimento a fim de reativá-lo deixaria pavimentada a estrada para que novos acordos pudessem ser feitos e, ainda, que os antigos possam ser reavaliados e colocados na dimensão adequada para a realidade atual. Esses caminhos, apesar de possíveis, somente serão concretizados com a identificação de que essa é uma questão prioritária para os interesses nacionais e que um enorme esforço diplomático será justificado com uma nova organização regional dedicada a tratar de temas do campo da defesa do Brasil.

REFERÊNCIAS

- BARZAGA, Mayra; REGUEIRO, Lourdes. **UNASUR: proceso y propuesta**. Quito: Fedaeaps, 2012. Disponível em: <https://observatoriodaintegracao.files.wordpress.com/2019/04/regueiro-barzaga-2012-unasur-psoceso-y-propuesta-historico-e-banco-del-sur.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2020.
- BAUMANN, Renato. **O Brasil e seus vizinhos na América do Sul**. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2007.
- BORDÓN a la UNASUR. **El País**, Buenos Aires, 23 fev. 2017. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/21808-bordon-a-la-unasur>. Acesso em: 06 jul. 2020.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: IIRSA**, [2007a]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos/iirsa>. Acesso em: 27 maio 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Obras de Integração Física na América do Sul: O Lugar da América do Sul na Política Externa Brasileira**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2007b.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 27 maio 2020.
- BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Denuncia del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**. Brasília, DF: Itamaraty, [2019a]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20297-denuncia-del-tratado-constitutivo-de-la-union-de-naciones-suramericanas-unasur>. Acesso em: 09 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Sessão do Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)**. Brasília, DF: Itamaraty, [2019b]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20888-sessao-do-orgao-de-consulta-do-tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar-nova-york-23-de-setembro-de-2019>. Acesso em: 14 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Surgimento do PROSUL**. Brasília, DF: Itamaraty, [2019c]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/20939-surgimento-do-prosul>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **PROSUL**. Brasília, DF: Itamaraty, [2019d]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-prosul>. Acesso em: 16 jul. 2020.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Declarações Presidenciais PROSUL**. Brasília, DF: Itamaraty, [2020]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/busca?searchword>

DUTRA, Leonardo. **UNASUL e MERCOSUL: Tratados e Protocolos**. Porto Alegre: Revolução eBook, 2015.

FAUSTO, Sergio; SORJ, Bernardo (org.). **Brasil e América do Sul: olhares cruzados**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso, 2011.

FERREIRA, Graça Maria Lemos. **Atlas Geográfico: espaço mundial**. 5. ed. São Paulo: Moderna, 2019.

FLACSO. Secretaría General. **América Latina Frente a la Reconfiguración Global: El multilateralismo latinoamericano a la deriva**. San José: Josette Altmann Borbón, 2019.

FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima. **Trajatória do Mercosul e mudança de paradigmas e de posições da política externa brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações**. Brasília, DF: IPEA, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td2125.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2020.

FLORES, Consuelo S.; RODRIGUEZ, Ariel N.; KAN, Julián (coord.). **América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo**. Buenos Aires, 2018. (Colección Grupos de Trabajo). ISBN 978-956-398-302-9. Disponível em: http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America_Latina_Integracion_Regional_Fragmentada.pdf. Acesso em: 30 maio 2020.

FORTI NETO, Octávio. **A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL**. 2019. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, USP-SP, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-09082019-111248/es.php>. Acesso em: 02 jul. 2020.

FREIRE, Érick Jônatas Silva. **A teoria dos jogos e os interesses político-econômicos do Brasil no Mercosul**. Orientador: Claudomiro de Oliveira Júnior. 2019. Artigo Científico – Curso de Direito, UERN, Natal, 2019. E-book.

GAMBOA, Laura. Venezuela. Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia? **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 52, dez. 2016. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000400005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 03 jul. 2020.

GARCIA, Ana E. S. **A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo**. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2012.

GARCIA-MORA, Manuel R. **The Law of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance**. 1st ed. Fordham Law Review, New York, 1951. v. 20. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol20/iss1/1>. Acesso em: 14 jul. 2020.

GLOBAL FIREPOWER. **South American Military Powers**. 2020. Disponível em: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing-south-america.asp>. Acesso em: 24 maio 2020.

GONÇALVES, Rubén. M.; BRAGATTI, Milton. (2018). Cooperación en el área de defensa en la Unasur: un balance del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) y sus límites. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 13, n. 2, 18 maio 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18359/ries.3303>, Acesso em: 29 jun. 2020.

GRAEFF, Letícia R. **IIRSA e a Integração Sul-Americana: Análise dos interesses associados aos projetos regionais de infraestrutura**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – UFSC, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/128082/Monografia%20da%20Let%C3%ADcia%20Graeff.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 maio 2020

GUTNER, Tamar L. **International Organizations in World Politics**. 1st ed. California: CQ Press, 2017.

HERRERA, Luis Alberto Lacalle. **Mercosur: Nacimiento, vida y decadencia**. Montevideú, 2020. E-book.

HERZ, Mônica; HOFFMANN Andrea R.; TABAK Jana. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HURD, Ian. **International Organizations: Politics, Law, Practice**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

IIRSA. **IIRSA 10 anos depois: Suas conquistas e desafios**. 1. ed. Buenos Aires, out. 2011. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf. Acesso em: 13 jul. 2020.

LOURENÇO NETO, Sydenham. A Conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: Conflitos na construção do sistema interamericano. Passagens. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, setembro-dezembro, 2015. Disponível em: <http://www.revistapassagens.uff.br/index.php/Passagens/article/view/73>. Acesso em: 13 jul. 2020

LYRA, Mariana. **A Atuação da UNASUL nas Crises Democráticas Sul-americanas (2008 – 2015)**, 2017. Trabalho apresentado ao 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política – Associação Latino-Americana de Ciência Política (ALACIP). Montevideú, jul. 2017.

MATTYASOVSKY, Miklos. **The Largest Countries in the World**. WorldAtlas, 2019. Disponível em: <https://www.worldatlas.com/articles/the-largest-countries-in-the-world-the-biggest-nations-as-determined-by-total-land-area.html>. Acesso em: 23 maio 2020.

MELÉNDEZ, Fernando González. **The Venezuela of Nicolás Maduro: The how the successor of Hugo Chávez, he arrived, and he has remained in the power**. 2019. E-Book.

MERCOSUL. **Composição, objetivos e estrutura institucional**. Brasília, DF: Itamaraty, 2017. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: 16 jul. 2020.

MERCOSUL e UE fecham acordo histórico. **BBC**, [S. 1.] 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48808095>. Acesso em: 16 jul. 2020

MILITARY POWER. **Ranking do Poder Militar na América do Sul** – Quadro comparativo. 2016. Disponível em: <http://www.militarypower.com.br/frame4-ranking2.htm>. Acesso em: 24 maio 2020.

MOEN, John. **Countries of the World**. WorldAtlas, 2016. Disponível em: <https://www.worldatlas.com/countries>. Acesso em: 23 maio 2020.

MOURA, Gerson. **Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)**. Fundação Getúlio Vargas – CPDOC. Rio de Janeiro, c2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/tratado-interamericano-de-assistencia-reciproca-tiar>. Acesso em: 14 jul. 2020.

NADER, Mariana T. Éxodo de venezolanos. **CNN Español**. 2019. Disponível em: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/07/mas-de-4-millones-de-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-el-mundo-segun-acnur/>. Acesso em: 23 maio 2020.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **A Segurança Coletiva na Organização dos Estados Americanos**. 15 mar. 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdocsegcolect.asp>. Acesso em: 16 jul. 2020.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de. Plano de Ação 2009 do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul: um balanço. **Revista Mundorama**, Brasília-DF, n. 32, 13 abr. 2010. Disponível em: https://www.academia.edu/227626/Plano_de_Ação_2009_do_Conselho_de_Defesa_Sul_Americano_CDS_da_Unasul_um_balanço?+email_work_card=title. Acesso em: 17 jul. 2020.

PAÍSES do Tratado TIAR aprovam punição contra funcionários do chavismo na Venezuela. **G1**. 03 dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/12/03/paises-do-tratado-tiar-aprovam-punicao-contrafuncionarios-do-chavismo-na-venezuela.ghtml>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PEASE, Kelly-Kate S. **International Organizations: perspective on global governance**. 6th ed. New York, NY: Routledge, 2019.

PERGHER, Heitor. **Regional integration in South America: Brazilian foreign policy under Unasur: a historical centralization in decision-making**. Florianópolis, 2016. E-book.

PORTAL SÃO FRANCISCO. **Fronteiras do Brasil: Interiorização do Brasil**. 1998. Disponível em: <https://www.portalsaofrancisco.com.br/geografia/fronteiras-do-brasil>. Acesso em: 10 jun. 2020.

QUILICONI, Cintia; RIVERA, Renato. Ideología y liderazgo en la cooperación regional: Los casos del Consejo Suramericano de defensa y el Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas en Unasur. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Montevideú, v. 28, n. 1, jun. 2019. Disponível em: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100219&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 30 jun. 2020.

ROMERO, Carlos A.; BENAYAS, Grecia. Venezuela: el ocaso de una democracia. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, v. 63, n. 233, agosto 2018. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182018000200285&lng=es&nrm=iso. Acesso em 03 jul. 2020.

RUVALCABA, Daniel E. M; VALENCIA, Alberto R. **Construcción de la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR**. Lima: Yuyaykusun, 2012. Disponível em: <http://revistas.urp.edu.pe/index.php/Yuyaykusun/article/view/278/268>. Acesso em: 05 jun. 2020.

SAMPER, Ernesto. Ernesto Samper señala causas de la crisis de Unasur y se lamenta por salida de Ecuador. [Entrevista cedida a] Roger Velez. **El Comercio**, Quito, 30 set. 2019. Disponível em: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ernesto-samper-unasur-ecuador-region.html>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SANAHUJA, José A.; VERDES-MONTENEGRO, Francisco J. **Seguridad y Defensa en Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR**. Anuario de Integración – CRIES 2013-2014. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301625822_Seguridad_y_defensa_en_Suramerica_regionalismo_cooperacion_y_autonomia_en_el_marco_de_UNASUR. Acesso em: 19 jul. 2020.

SEITENFUS, Ricardo. Considerações sobre o Mercosul. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 16, dez. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 16 jul. 2020.

SEVERGNINI, Nastasia Barcelo; SILVA, Barbara Ellynes Zucchi Nobre. **O centro de estudos estratégicos da defesa na construção de uma comunidade epistêmica**. Política Externa Latino-Americana. 2015. Trabalho apresentado ao I Encontro Internacional de Política Externa Latino-Americana, Foz do Iguaçu, set. 2015. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/1534/NUPELA%20-%2020298-305.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 19 jul. 2020.

SOUZA, Márcio S.; TORQUATO, Renato. **Básico em Tesouraria: Rotinas e Procedimentos Operacionais**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2019.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. **Cooperação em defesa e a região sul-americana: o papel do Conselho de Defesa Sul-americano, da Unasul**. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/132919>. Acesso em: 21 jul. 2020.

TEIXEIRA, Carlos A. L. Entrevista. [jul. 2020]. Entrevistador: Eduardo Miguel Soares. Rio de Janeiro, 08 e 09 jul. 2020. 1 arquivo .wav (1h43min.) A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A desta tese.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar. **Revista Política Hoje**, 1. ed., v. 4, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3732>. Acesso em: 22 jun. 2020.

THE WORLD BANK. **GDP (current US\$) - Latin America & Caribbean, Brazil, Argentina, Venezuela, RB, Colombia, Chile, Peru**, 2020. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZJ-BR-AR-VE-CO-CL-PE&most_recent_value_desc=false. Acesso em: 24 ago. 2020

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O conflito anglo-Argentino no Atlântico Sul e a vigésima reunião de consulta (1982) do tratado interamericano de assistência recíproca. **Revista de Informação Legislativa**, v. 20, n. 79, set. 1983. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181466>. Acesso em: 14 jul. 2020.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF: Itamaraty, 2008a. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

UNASUL. **Estatuto para el Consejo de Defensa Suramericano**. Brasília, DF: Itamaraty, 2008b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC.2008.CDS.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

UNASUL. **Plano de Ação 2009 Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL**. Brasília, DF: Itamaraty, 2009. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES15.2012.pdf. Acesso em: 23 jun. 2020

UNASUL. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia**. Brasília, DF: Itamaraty, 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/politica-externa/integracao-regional/13221-documentos-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas?lang=pt-BR>. Acesso em: 20 jun. 2020.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE Roger A.; PEASE, Kelly-Kate, **The United Nations and World Changing Politics**. 8th ed. Boulder: Westview Press, 2017.

APÊNDICE – Entrevista

TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O SENHOR EMBAIXADOR CARLOS ALFREDO LAZARY TEIXEIRA

Pergunta 1 – Qual(is) era(m) o(s) cargo(s) exercido(s) e o período em que o senhor esteve em contato próximo com as decisões, trabalhos e agendas da UNASUL?

Respondendo a sua primeira pergunta, eu estava no nascedouro lá da primeira reunião que bolou o IIRSA (ocorrida no ano de 2000). Você sabe que o IIRSA antes era uma coisa só brasileira, e quando nós entramos nessa discussão, junto com o Ministério do Planejamento, a primeira coisa que nós fizemos foi [...] mostrar que os eixos nacionais de desenvolvimento não tinham nenhuma razão de ser se eles parassem na fronteira. Então, a primeira coisa foi substituir o mapa do Brasil pelo mapa da América do Sul, isso foi em um conjunto de quatro ou cinco reuniões das quais eu participei no Ministério do Planejamento para poder mostrar aos colegas do Ministério que a visão de América do Sul pressupunha essa ampliação dos eixos de desenvolvimento para incluir toda a América do Sul, inclusive os dois países menos sul-americanos, que são a Guiana e o Suriname, isso sem falar da Guiana Francesa, que não tem nada de sul-americana, totalmente francesa e europeia. Bom, então, logo depois eu já tinha participado de várias coisas no âmbito da Presidência da República, mas eu tive esse contato inicial com esse movimento que culminou na reunião dos presidentes no ano 2000.

Eu era Chefe da Divisão de Promoção Comercial do Itamaraty, então eu olhava para isso do ponto de vista da integração das cadeias produtivas, da integração comercial, em que havia a premissa de que só poderíamos conquistar os mercados do mundo se tivéssemos já uma parcela importante dos mercados do nosso entorno geográfico. Então, eu tive esse contato antes. Depois eu acompanhei esse assunto da UNASUL já na integração da promoção comercial dos países em que nós começamos a fazer participações conjuntas em feiras. Começamos a difundir a marca MERCOSUL e a fazer uma série de coisas que envolvia um trabalho conjunto de identificação da oferta exportadora da região e de promoção dessa oferta exportadora nos mercados mundiais.

Logo depois, eu fui para Washington e lá fiquei acompanhando de longe esse processo. Voltei em 2008 e fui trabalhar na Casa Civil da Presidência, cuidando de novo de comércio exterior e voltando a lidar com as questões de UNASUL, MERCOSUL, enfim, toda a parte de financiamento às exportações via BNDES, via PROEX Banco do Brasil e também com a APEX. E na Casa Civil tive muito contato de novo também com as questões da UNASUL,

mas já na vertente de energia e também alguma coisa na vertente do Conselho de Desenvolvimento, aí já era mais na área social, porque era uma prioridade do governo, mas sobretudo na questão de infraestrutura, do IIRSA, pois trabalhávamos mais diretamente com essas questões onde havia uma vertente de contato com o que mais tarde se chamou PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, se lembra disso?

Então, eu tive esse contato também nesse período em que eu estava na Casa Civil e depois, mais diretamente, quando eu fui ser Embaixador no Peru em 2011 e depois Embaixador no Equador em 2015, onde eu assisti com enorme tristeza a desmontagem da UNASUL por uma bomba, por uma intransigência ideológica, digamos assim. Você acompanhou a parte final da minha presença lá, não é?

Então, respondendo a sua primeira pergunta, eu tive todas essas participações. Lá de Quito eu acompanhava de perto o Conselho de Defesa Sul-americano, acompanhava o COSIPLAN, acompanhava todo o trabalho da UNASUL com a sua agenda integral. E dava um apoio porque eu tinha lá diplomatas sob o meu comando, que acompanhavam de perto e que assessoravam o próprio secretário-geral da UNASUL, que na época era o Ernesto Samper, o colombiano.

Pergunta 2 – Quais foram os motivos, na sua opinião, que levaram à fragmentação da UNASUL? Houve algum fato específico que pode ser considerado determinante?

Como grande efeito de inviabilização da UNASUL, eu diria que o grande foi justamente a atitude voluntarista de alguns líderes da região, mais claramente o Chávez e depois o Maduro na Venezuela. De alguma maneira também o pessoal do Kirchner, na Argentina, e na Bolívia, o pessoal do Morales. E o Brasil, a meu ver, cometeu um equívoco muito grande nesse período, já que era a transição do Lula para a Dilma, de se munir de uma paciência estratégica que poderia ser melhor chamado de autismo diplomático, autismo geopolítico, digamos assim. Então, eu confesso a você que é por isso que eu digo que a extinção da UNASUL foi uma enorme derrota diplomática para o Brasil e para os seus vizinhos que tinham uma trajetória, uma tradição diplomática mais sólida como é o caso do Peru, do Chile e da Colômbia, por assim dizer. A Colômbia desde logo assumiu a sua postura histórica, sempre. Na hora que a UNASUL começou a ter problemas, eles simplesmente “escantearam” o colombiano, que era secretário-geral, por razões de política interna, porque o Samper era da linha contrária a Juan Manuel Santos, então geraram todo um problema de não apoio à figura do secretário-geral, e o próprio secretário-geral, na sua ânsia de obter espaço político para voltar a tentar disputar alguma coisa no seu país, usava a secretaria-geral como trampolim de uma maneira, a meu ver, absolutamente irresponsável e insustentável, tratando de avançar em iniciativas, como diálogo na Venezuela e

outras coisas que se sabia que não tinha a menor condição de chegar a bom termo. Por outro lado, eu acho que houve também algumas dificuldades naqueles pilares mais específicos que eu mencionei antes, na área de integração física ou de infraestrutura. Para mim ficou claro que havia uma (dificuldade), primeiro, os países não se opuseram quando a Venezuela praticamente sequestrou o Conselho energético sul-americano e não deixou seguir em frente, porque a Venezuela do Chávez não queria privilegiar a energia limpa em detrimento daquilo que era o maior veio econômico da Venezuela, que era a energia fóssil, de *hidrocarburos* (hidrocarbonetos), por isso é que a Venezuela quis, de qualquer maneira, o Chávez; quis que o grande projeto do Conselho, do COSIPLAN e do IIRSA fosse um gasoduto da Venezuela até a Argentina, um plano absolutamente mirabolante e totalmente inviável que acabou morrendo pela sua própria inconsistência. Então, esse foi um dado importante porque a Venezuela matou na origem toda uma parte de integração energética, que era um dos pilares da integração de infraestrutura na região.

Outra coisa, havia muito mais voluntarismo em alguns eixos de desenvolvimento com coisas meio mirabolantes, como algumas estradas absolutamente inviáveis, em matéria de travessia dos Andes, e também com planejamento de ferrovias que não tinham nenhuma condição de viabilidade. Então, teve algumas histórias mal contadas de eixos multimodais que se sabia que não tinham viabilidade econômica, que eram pacotes que economicamente não fechavam, porque tinha toda uma narrativa de levar os grãos brasileiros através dos Andes diretamente para a Bacia do Pacífico, o que se mostrou absolutamente inviável em função dos altos custos de frete pela travessia dos Andes. [...] A partir de um determinado momento alguns países, inclusive o Brasil da Dilma, já começaram a falar em voltar a UNASUL às suas origens. Naquela época, o discurso era vamos fazer a UNASUL voltar às suas origens de integração física, de integração de infraestrutura, de integração energética e integração das cadeias produtivas e trabalhar, na medida do possível, com as outras vertentes da integração, mais na área social e outras coisas, e sem descuidar da questão militar, do Conselho de Defesa. Eu volto um pouco atrás para dizer o que, de alguma forma, desde o nascedouro começou a complicar a vida do Conselho de Defesa Sul-americano, que foi justamente uma certa contaminação da visão das formulações principais mais políticas do Conselho por aqueles setores mais ideologizados, mais especificamente uma certa tentativa de imposição pela Venezuela, Bolívia, e talvez a Argentina, em menor monta, de um conceito de defesa que tinha muito mais uma linha de confrontação com os EUA do que uma visão mais ampla de dissuasão externa em função dos recursos naturais e das riquezas que os países compartilhavam. Então, o Brasil propugnava muito acertadamente, juntamente com o Peru, com outros países, o Equador e outros, que o CDS fosse

baseado em dois elementos principais: a construção da confiança, através do diálogo, cooperação, intercâmbio e, se possível, integração das cadeias produtivas na área de defesa, de indústria de defesa e, ao mesmo tempo, uma dissuasão contra ameaças externas ao continente, ameaças essas que eram de variadas naturezas, inclusive discursos de internacionalização da Amazônia, discursos de questões de meio ambiente, questões de direitos humanos, uma série de outras coisas, e também uma certa dificuldade de alguns países de incorporarem alguns elementos de combate a ilícitos transnacionais também na região, que foi algo que começou sendo tratado no Conselho de Defesa e depois migrou para outras áreas da UNASUL.

Então, eu diria que a resposta para a sua segunda pergunta é mais ou menos isso que eu acabei de falar, quero dizer, teve uma certa leniência estratégica, entendeu? Uma postura colombiana de um certo autismo e uma preferência naturalmente para aquela sua visão tradicional de olhar melhor para o norte do que para o lado e para o sul, e a meu ver foi isso, essa conjunção de elementos é que acabou inviabilizando a UNASUL e a pá de cal foi dada pelo governo Duque, que já na sua campanha eleitoral dizia que a primeira providência seria denunciar o Tratado da UNASUL, o que foi acompanhado pelos chilenos e pelos argentinos, na época, e também de alguma forma pelo Brasil, que também não fez muita questão de defender a permanência da UNASUL. Essa é a minha visão. Na realidade as pessoas perderam, houve uma certa perda de fôlego, com uma falta de liderança, mas se eu tivesse que sintetizar tudo isso em uma frase ou em algumas poucas frases, eu diria o seguinte: o grande fracasso da UNASUL, a meu ver, foi que o Brasil não quis exercer o seu papel de preponderância, eu não diria de liderança, mas de preponderância na região. O Brasil adotou uma política reativa, ele não assumiu a sua visão histórica e eu diria que foi por aí que a coisa perdeu, porque os vizinhos passaram a ver que o Brasil já não estava mais com aquela mesma vontade política que tinha demonstrado ao criar todo esse esquema, toda essa arquitetura de integração regional, quando convocou os presidentes no ano 2000, então os países foram simplesmente dizendo “olha, se o Brasil não está muito mais interessado, então vamos nós aqui cada um seguir o seu caminho”, e isso abriu espaço para uma postura centrífuga da Colômbia e uma postura centrífuga do Chile, que acabou resultando nesse PROSUL, que nada mais é do que uma caricatura do que foi a UNASUL no seu começo. As pessoas ficam tentando dar carne a esse PROSUL e podem até acabar conseguindo, mas na realidade o PROSUL já nasce com todos os estigmas da UNASUL e também não congrega todo mundo que estava na UNASUL. O PROSUL não tem todos os países, entendeu? Então o PROSUL ainda não disse a que veio. É basicamente isso. [...] Eu diria que o elemento fundamental foi justamente o fato de que não houve um respeito às premissas básicas da UNASUL. Houve um abandono dessas premissas em função de questões

ideológicas conjunturais e que foi um desafio para o Brasil, também por questões internas, como eu já falei, de uma diferença de condução da política externa geral e da condução da política externa na região. A meu ver, a grande causa foi a incapacidade brasileira, por vários motivos, de exercer toda a sua competência estratégica e diplomática para poder levar esse processo adiante. Claro que teve um problema sério que foram as condições econômicas que foram se deteriorando gradativamente e crescentemente, a partir do segundo mandato do governo Lula. A partir do segundo mandato do governo Lula houve naturalmente uma inversão do sinal de crescimento e desenvolvimento econômico e social no Brasil. E aí teve toda uma série infundável de decisões equivocadas que culminaram na política econômica desastrosa da presidente Dilma Rousseff. [...] Você pode dizer que houve contaminação ideológica, tudo isso é verdade, tudo isso constitui elementos que contribuíram, mas eu diria que primeiro foi a falta, foi o abandono de uma coerência estratégica e geopolítica do Brasil na sua visão de mundo, na sua visão de como se inserir no mundo globalizado. Foi esse abandono.

A premissa que norteou a criação da UNASUL e a reunião dos presidentes no ano 2000 sempre continuou válida e continua válida, a meu ver, até hoje, tanto que eu advogo que um país sério, uma condução séria da política externa brasileira mesmo hoje em dia deveria ter como eixo prioritário a reativação da UNASUL. Toda a montagem da UNASUL e as premissas continuam válidas, você pode dar outro nome, mas o modelo UNASUL continua tendo a maior validade, a maior atualidade como um movimento diplomático necessário para que o Brasil possa se inserir no contexto mundial. O Brasil precisa e continuará precisando de um bom entendimento aqui na nossa região.

O Brasil fez um bom movimento na área econômica e comercial, que era um movimento que se juntava à UNASUL, que era um movimento na ALADI, com a criação de uma rede de acordos de alcance parcial em que se teve a paulatina, mas firme desgravação tarifária do acesso a mercados aqui na região, tanto que os acordos de alcance parcial no âmbito da ALADI que envolviam todos os países da América do Sul, talvez com exceção do Suriname e da Guiana porque são parte do CARICOM, promoveu um movimento importante de abertura dos mercados, isso um movimento em paralelo ao movimento da UNASUL, sobretudo do COSIPLAN, de criar as condições de infraestrutura para permitir a integração das cadeias produtivas. No âmbito da UNASUL e do MERCOSUL, houve outras iniciativas também importantes, como foi o visto do MERCOSUL, que depois foi adotado pelos outros países no âmbito da UNASUL e que permitia uma livre circulação do fator mão de obra na região. Então, havia toda uma montagem lógica de preparação das condições básicas para uma verdadeira integração econômica e de infraestrutura. É isso.

Pergunta 3 – No seu ponto de vista, existe viabilidade em utilizar os OI (TIAR, PROSUL, MERCOSUL) atuais para tratar de acordos militares na América do Sul ou esse objetivo somente poderia ser alcançado em outro OI regional com maior vocação para a área de defesa? Por quê?

Tendo em conta que o negócio da UNASUL realmente, pelo menos no futuro previsível, não temos como retomar, porque seria o ideal a meu ver, então o que eu acho é que deveria ser feito um esforço para salvar aquelas coisas que são mais visíveis e que estavam, digamos assim, dando certo no âmbito da UNASUL. O Conselho de Defesa era um deles, apesar daquilo que conversamos ontem sobre aquelas vozes divergentes, sobretudo da Venezuela, que tinha uma visão muito mais confrontacionista do conceito de defesa do que os demais países; a Bolívia mais ou menos, mas havia naturalmente uma diferença muito grande entre o pensamento bolivariano e o resto dos países. O que o Brasil considera é que é preciso ter primeiro uma construção muito sólida da confiança para que depois ela exista realmente, e que passe por várias etapas, inclusive por questões de forças de paz, experiência de Chile, Brasil, Argentina e outros, no Haiti, na África, no Oriente Médio e tal, e, de alguma forma, encontrar um nicho para, eventualmente, fazer isso aqui na região. Mas, na realidade, isso não é uma coisa urgente porque há outras coisas muito mais prementes para resolver e isso pode ser atendido no âmbito da OEA e no âmbito das Nações Unidas, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que são as forças de paz. É preciso ter um grau de flexibilidade para poder atuar de maneira *ad hoc*, pontual, e com temas específicos, como, por exemplo, a questão dos desastres naturais, como aconteceu no terremoto lá no Equador. [...] Os países se mobilizaram e ficou patente que poderíamos ter algum grau de institucionalização para enfrentar situações como desastres naturais, que era uma das coisas que estavam sendo discutidas no âmbito da UNASUL e que tem a ver muito com essa questão dos desastres naturais que envolve ações de defesa civil, mas na realidade quem dá os meios são as forças militares. [...] No âmbito regional, ou hemisférico, o que eu vejo é o seguinte, eu não creio que o CDS possa ser substituído a contento por outros mecanismos em curto prazo, eu acho que a primeira alternativa estratégica do Brasil deveria ser encontrar uma maneira de manter vivo o Conselho de Defesa Sul-americano, talvez com outro nome, talvez transferindo o CDS para o âmbito do PROSUL, para o âmbito da OEA, fazer um esquema qualquer e ele que fosse morar em algum outro lado, mas que mantivesse as suas características básicas e sobretudo premissas com as quais ele foi formado, para isso pode-se criar algum tipo de energia política positiva, ou empuxe político, para em áreas de debate regional, como são a OEA, o MERCOSUL e o PROSUL, mas eu diria que a primeira opção deveria ser manter o Conselho tal como ele existiu e fazer com que ele fosse reativado mesmo

que fosse em reuniões *ad hoc* de iniciativa de um ou outro país. Por exemplo, vamos dizer que o Brasil agora resolvesse convocar uma reunião *ad hoc* do Conselho de Defesa Sul-americano, eu garanto a você que não haveria maiores problemas e aí, inclusive, teria como retomar até um grau de institucionalidade mínimo, que poderia voltar a ser uma espécie de Secretaria pro tempore itinerante, rodando talvez ou pelos países que se dispusessem a fazer a secretaria, que você sabe que o CDS era presidido de maneira rotativa, por quem tinha a secretaria pro tempore da UNASUL. Então, nada impediria que se mantivesse essa rotatividade. Eu acho que o Brasil deveria liderar esse processo de manter vivo o Conselho, aproveitando agora que sai bem mais barato, porque poderia fazer as reuniões virtuais e poderia, talvez, se juntar ao Chile, mas o Brasil deveria tomar a frente e, ao Chile e à Colômbia, dizer: “olha, vamos aqui nos reunir para estudar alguns temas”, e o principal tema deveria ser, a meu ver, a questão da Venezuela; poderia ser o primeiro grande tema, sobretudo nas questões que envolvem hipóteses de conflito ou hipóteses de algum tipo de problema em relação a ilícitos transacionais, principalmente aquilo que tem a ver com forças paramilitares, que são alimentadas naturalmente pelo controle frouxíssimo dos armamentos que foram importados pela Venezuela ou que chegam contrabandeados à Venezuela. Então, esse poderia ser talvez um tema de retomada, talvez não. Talvez não houvesse espaço para isso neste momento e simplesmente fosse retomada a agenda do Conselho de Defesa na sua integralidade, como se não tivesse parado. Se não todas, mas quase todas as premissas continuam perfeitamente válidas no sentido de que atendem aos interesses e às visões dos países do que deve ser a integração regional. E a criação do PROSUL nada mais é do que o reconhecimento desse fato, de que foi um equívoco acabar com a UNASUL, e que a UNASUL só acabou por questões de indigência diplomática e falta de visão em longo prazo, em que os países se deixaram enredar pelas dificuldades conjunturais.

Eu, por exemplo, acho que o PROSUL, porque o PROSUL na realidade é uma UNASUL mais reduzida e com nome diferente. É só isso. Então, eu acho que algumas coisas deveriam ser mantidas, e são do maior interesse do Brasil, a meu ver, que se continue nesse processo de construção da confiança. Ainda mais agora, que este é o momento em que a crise da Venezuela está no fundo do poço e que parece não haver saída, essa é a hora de com mais razão planejar o futuro [...]. Na realidade, o PROSUL é simplesmente um arremedo conjuntural para tentar consertar “*la metida de pata*” que foi deixar terminar a UNASUL. E eu acho que o Conselho de Defesa poderia ser, digamos assim, revalorizado e ter reiterado e ratificado a sua validade desde que fosse um movimento liderado por um país que tenha legitimidade para tanto, como é o caso do Brasil, porque eu garanto o seguinte: se o CDS estivesse funcionando a pleno vapor com toda aquela energia que nós vimos naquela época, as atuações de Cuba e Irã e de

outros na Venezuela não seriam tão soltas e tão livres como foram nesses últimos anos [...].

Você falou de TIAR. O TIAR é, talvez, o ponto mais visível de toda a agenda de defesa hemisférica no âmbito da OEA. A experiência do TIAR não é maravilhosa por causa do caso das Malvinas [...]. Eu acho mais provável lidar com uma alternativa que não é a melhor, a meu ver, de talvez ter um guarda-chuva institucional para manter o CDS funcionando, fazendo morar temporariamente na OEA, também não vejo dificuldade nisso, não. Poderia ser. Manteria o CDS vivo, porque a OEA aprendeu a conviver com arquiteturas que são sub-regionais na visão deles. A OEA é uma arquitetura hemisférica, tem flexibilidade suficiente para fazer conviver institucionalmente, no seio dela, alguns arranjos que sejam parciais, que seria o caso do CDS, do COSIPLAN e do Conselho Energético Sul-americano. Eu acho que a OEA ficaria encantada de abrigar, mesmo que temporariamente, todos esses mecanismos setoriais temáticos, defesa, energia, infraestrutura, enquanto não tivesse a retomada de uma arquitetura integral na América do Sul. A OEA fará o que os países quiserem que ela faça, então eu não vejo maiores problemas, desde que não se faça isso em cima de um orçamento da OEA que signifique carrear recursos de outras regiões para a região sul-americana. Se não tiver esse problema, eu não vejo por que não. Mas, como eu falei, isso talvez fosse uma alternativa, digamos assim, menos prioritária. Eu acho que a alternativa principal, neste momento, seria, a meu ver, o PROSUL, ou então a existência autônoma, desde que levada adiante por uma liderança forte e determinada, como seria o caso do Brasil. Mas não esqueça que a UNASU foi desativada, mas também não foi extinta, então nada impede que se mantenha ela viva através de seus filhos. Se a unidade *mater* está na UTI, em coma induzido, nada impede que os filhos se reúnam. Então, desde que haja vontade política, eu não vejo nenhum problema. Agora, é preciso ter vontade política, é preciso alguém sentar, liderado pelo MD com o apoio do Itamaraty, e dizer: vamos manter vivo o COSIPLAN, vamos manter vivo o CDS. É isso. E aí vamos pendurar isso no PROSUL. Perfeito. Faz lá o arranjo jurídico que quiser e pendura no PROSUL, não tem problema nenhum, desde que não descaracterize esses arranjos tal qual eles existiram quando a UNASUL estava ativada.

Pergunta 4 – E os acordos bilaterais firmados no âmbito dos Ministérios de Defesa e dos Comandos de Forças podem ser mais efetivamente explorados a fim de evitar discontinuidades relacionadas a cada mudança de governo nos países da região?

Eu acho que os acordos bilaterais são parte de um mosaico. Eles interagem sinergicamente, como não deveria deixar de ser, com as iniciativas regionais. Toda iniciativa regional inteligente, por definição, complementa o que é feito bilateral ou trilateralmente, então,

é só uma questão de formular adequadamente. Por exemplo, vamos dizer que o governo brasileiro, o Ministério da Defesa, quisesse retomar o que nós conversamos na pergunta anterior. Qual seria a maneira de fazer isso? Colocar esse tema nos mecanismos de diálogo e cooperação bilaterais. “Vamos ter uma reunião de chefe de Estado-Maior ou de Ministro da Defesa bilateral Brasil-Colômbia”, chega lá e coloca na pauta. Vamos reativar o CDS? Vamos estudar aqui bilateralmente como é que a gente pode... Ao mesmo tempo que mantemos vivo aqui, no bilateral, todas as premissas do que nós construímos no âmbito regional. [...] Eu gostei por você ter colocado essa (questão) número 4 porque isso aqui é uma maneira de manter viva a dimensão regional. Você mesmo termina a sua pergunta usando a palavra região. Então isso mostra que intuitivamente a resposta já está contida na própria pergunta. O que eu acho é o seguinte, o Brasil deveria ter em todo o processo de diálogo, cooperação e intercâmbio no âmbito bilateral sempre a visão regional. [...] Os acordos bilaterais, e eu concordo plenamente com a sua linha de raciocínio, linha de reflexão, alguns funcionam muito bem, alguns estão ativos, é preciso cuidar para que os acordos estejam todos ativos, e não apenas alguns. Então, tem que ter lá uma preocupação de fazer com que as coisas funcionem, e sempre colocando que o Brasil tem essa responsabilidade de olhar para a região com um todo, porque nós somos o país que tem mais vizinhos. [...] E, para isso, o papel do Ministério da Defesa, a meu ver, é preponderante, juntamente com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

5 – Comentários adicionais que o senhor julgue pertinente.

Eu não vou fazer comentários adicionais porque eu já fiz aos montes. O que eu já adicionei nessa conversa não está nos gibis, não é?