



UNASUL – Governança em trânsito: contribuições para a alteração da governança regional ou uma questão de institucionalidade?

Jóhidson Ferraz
Mestrando do Programa de Integração da América Latina da USP
bolsista CAPES
Email: johidsonferraz@usp.br

Resumo: Este artigo busca compreender como a partir da criação da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) pode-se perceber sintomas da alteração da governança na América e uma possível substituição da Organização dos Estados Americanos (OEA) como único *locus* legítimo de representação regional. Para isso, debruçamos nos aportes de Oran Young sobre a eficácia das instituições internacionais na governança, analisando a conformação da UNASUL a partir dos aspectos *endógenos* e *exógenos* de sua estrutura político-organizacional. Com isso, constatamos que o tipo de institucionalidade engendrado na formação da UNASUL fora ao mesmo tempo, um vetor articulador (quanto a conformação do projeto integrativo e do trânsito de governança) e um vetor impedidor (no que tange a um maior aprofundamento em nível institucional formal).

Palavras-chave: UNASUL; Governança; Institucionalidade.

Resumen: Este artículo busca a comprender como a partir de la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se puede percibir los síntomas del cambio de *governança* en el continente americano y una posible sustitución de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como lo único *locus* legítimo de representación regional. Para ello, se trabajó las contribuciones de Oran Young acerca de la eficacia de las instituciones internacionales en la *governança*, en el análisis de la conformación de UNASUR a partir de los aspectos *endógenos* y *exógenos* de su estructura política-organizativa. Con eso, percibimos que el tipo de institucionalidad de la UNASUR es al mismo tiempo, un vector articulador (cuanto a la institucionalidade del proyecto integrador y de tránsito de *governança*) y un vector bloqueador (con respecto a profundización en el nivel institucional formal).

Palabras clave: UNASUR; Governança; Institucionalidad

Introdução

As instituições na esfera internacional surgem inicialmente como mecanismos de interação estatal para a coordenação dos temas, assuntos e pautas que se fazem inerentes ao sistema internacional, ora entendidas pela busca e manutenção da paz (como explicado pela escola idealista/liberal das Relações Internacionais), ora entendidas como entes capazes de mediar e/ou impulsionar ganhos e diminuir desconfianças interestatais na lógica da balança de poder dos estudos da escola realista (NOGUEIRA,



2003).

Além disso, os arranjos institucionais são parte importante do ordenamento do sistema internacional, conforme já apresentado por Keohane (1984) as instituições e os regimes desempenham papel importante nesse rol. Assim, falar em instituições internacionais é remeter-se imediatamente às questões acerca da ordem e da governança no âmbito internacional.

A ideia de ordem internacional vem sendo debatida desde as primeiras escolas epistemológicas do campo das Relações Internacionais (com o realismo e o liberalismo) chegando até a contemporaneidade. O entendimento de como se dava a ordem de um sistema anárquico de Estados pautou os principais estudos da área (NOGUEIRA, 2003). Porém, com o final da Guerra Fria, o mundo começa a experimentar transformações nas pautas do sistema internacional provenientes também da multiplicidade de atores que passam a influenciar o cenário internacional (movimentos sociais, comunidade civil organizada, sindicatos, entes internos, etc.). Todas essas transformações impossibilitaram as explicações pautadas apenas no papel dos Estados, pois agora novos fenômenos (e atores) passaram a influenciar o ordenamento do sistema. Esse novo fenômeno foi entendido como governança mundial (ROSENAU, 2000).

Sobre governança, James Rosenau explica que a governança se estabelece na medida que não existe nenhuma autoridade central suprema no sistema internacional e que governança não é o mesmo que governo, uma vez que governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal com poder de polícia que garante a implementação de suas políticas, enquanto que governança é um sistema mais amplo, que se configura como um sistema de ordenação dependente de sentidos intersubjetivos, de constituições e estatutos formalmente criados que só funciona se for aceito pela maioria ou pelos atores mais poderosos do seu universo¹. E, ademais, governança significa necessariamente o desempenho de funções que dão viabilidade para qualquer sistema humanamente criado (ROSENAU, 2000, p. 14).

Contudo, a formação das instituições – que são parte, vão exercer influência na governança – esteve ligada aos interesses dos Estados, as conjunturas históricas e as dinâmicas políticas das relações internacionais. Desse rastro conseguimos entender o surgimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) ligado aos anseios da política externa estadunidense em moldar a ordem internacional hemisférica

¹ Em outras palavras, governança é o conjunto de sentidos intersubjetivos (dos mais variados tipos e natureza – sejam construções identitárias, pressões diplomáticas, discursos políticos, concertações ou mobilizações políticas, econômicas ou sociais, históricas, reuniões, representações de poder militar, econômico, etc), e as constituições e os estatutos (tratados, resoluções, declarações, organizações, regimes, pactos, etc), possibilitam a construção da governança.



no início da Guerra Fria que então se anunciava (VILLA, 2003, p. 56).

Terminada a guerra da ordem bipolar, a chegada do Consenso de Washington na América Latina e seu posterior rechaço e mudanças políticas na região, propiciou uma diminuição do papel da OEA no hemisfério. Na virada para o século XXI uma conjuntura mundial marcada pelo protagonismo no desenvolvimento chinês, a reorientação do comércio mundial do atlântico para o pacífico, o surgimento e foco dos EUA com a “Guerra ao Terror”, e no contexto latino-americano, mas especificamente no sul americano, o aparecimento concomitante de governos progressistas de esquerda, inaugura na parte sul do continente americano um novo tipo de regionalismo com pautas mais alargadas e abrangentes com preocupações com o tipo de desenvolvimento dos países sul-americanos e suas inserções internacionais. Essas novas formações regionalistas experimentam tentativas de institucionalidade, como a UNASUL, a ALBA ou mesmo a CELAC (Veigas; Rios (2007), Tussie; Riggiozzi (2015) FERRAZ; SARMENTO (2015).

Essas novas organizações passam de alguma maneira a influenciar as dinâmicas da ordenação e da governança na região – a ALBA com bastante influencia nos países do entorno venezuelano e caribenho; a CELAC postulando-se como um foro político de convergências e discussões ideacionais para a região latino-americana e caribenha; e a UNASUL como articuladora e mediadora política integracionista em todo o continente sul-americano. Das três, Miriam Gomes Saraiva (2010) vai denotar que a UNASUL se pré-dispunha e nascera com traços institucionais de mecanismos impulsionadores de certo tipo de governança regional. Além disso, a UNASUL quando criada apresenta uma estrutura institucional que busca alinhar as demandas desse regionalismo alargado visando o desenvolvimento dos países da região, mais os objetivos da inserção internacional deles com a preservação da soberania e independência decisória dos países através do intergovernamentalismo.

Essa dinâmica do arranjo institucional unasulino parece corroborar para a ideia de que sua criação vai influenciar e/ou mesmo propiciar o trânsito de lócus da governança hemisférica da OEA para a UNASUL. Desse modo, nos debruçaremos nos aspectos de sua estrutura institucional a fim de entender sua efetividade enquanto instituição e como decorrência, a alteração ou não da governança na região.

O arranjo institucional unasulino e os fatores endógenos e exógenos de efetividade

A importância ou mesmo a prevalência das instituições no cenário internacional é um tema amplamente debatido por diversos pesquisadores, os quais buscam evidenciar os problemas, as dinâmicas



e as questões que envolvem o hiato entre o ideal e o real dos arranjos institucionais. Para alguns autores, as instituições seriam apenas epifenômenos provenientes da interação interestatal, enquanto que, para outros os arranjos institucionais são de especial relevância para influenciar e/ou moldar as dinâmicas das relações internacionais (YOUNG, 2000, p. 222). Nesse segundo grupo se assenta os estudos de Oran Young, os quais denotam que as instituições são importantes pois vão corroborar para o ordenamento do sistema internacional engendrando certo tipo de governança.

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

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

Mais especificamente Oran Young denota alguns princípios definidos dentro dos conjuntos-fontes de efetividade que devem ser aferidos (transparência, resistência, regras de transformação, capacidade dos governos, distribuição do poder, interdependência e ordem intelectual) – vale lembrar que a perseguição e



a demonstração de traços formais (documentos, resoluções, programas e ações concretas) desses pontos, responderiam se o arranjo institucional é efetivo ou não.

Neste trabalho, de forma preliminar, iniciaremos o prognóstico da efetividade da institucionalidade da UNASUL levando em consideração os dois grandes traços metodológicos explicados por Young (2000) – os conjuntos de fatores exógenos e endógenos da instituição –, porém, delimitando quais são os fatores que compõe tais conjuntos de forma que combine os princípios apresentados pelo autor.

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

Fatores endógenos

A UNASUL, criada em 23 de maio de 2008, reunindo os 12 países sul-americanos, foi resultado das iniciativas brasileiras e da coordenação política sob influência dos falecidos Presidentes Hugo Chávez, da Venezuela e de Nestor Kirchner, da Argentina, do Presidente Rafael Correa, do Equador, do Presidente Evo Morales, da Bolívia e do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, para um projeto integracionista que aliasse o desenvolvimento dos países da região, com soberania, autonomia e identidade (VEIGAS; RIOS (2007), TUSSIE; RIGGIROZZI (2015) FERRAZ; SARMENTO (2015)). A assinatura de seu Tratado Constitutivo (TC) e sua conformação do ponto de vista institucional, em 2008, condensa resoluções, convênios, declarações e cartas de reuniões entre os países sul-americanos iniciadas no ano 2000 com a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos (na qual surge a IIRSA), com as Cúpulas temáticas Sul-Americanas (de energia e petróleo, de infraestrutura, de governança em saúde, de defesa, entre outras) e a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) em 2004 (que se transforma em UNASUL em 2008).



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

O CCEG é o órgão máximo da instituição e tem poder deliberativo, são suas atribuições: a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação; b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial; c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros (UNASUL, TC, Art. 6º, 2008). Suas reuniões ordinárias são anuais e tem como forma de decisão o consenso.

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

O CD, por sua vez, coordena as dinâmicas operacionais e técnicas da organização, sendo responsável pela coordenação, manutenção e implementação dos 12 conselhos setoriais que compõe o quadro institucional da organização para a busca coordenada da integração regional a partir de temas sensíveis ao desenvolvimento dos países da região, tais como saúde, educação, segurança e defesa, infraestrutura, entre outros, além dos órgãos e institutos conveniados ou pertencentes à UNASUL² (UNASUL, TC, Art. 9º, 2008). E a Secretaria Geral abriga as dinâmicas administrativas da organização. Segundo o TC, “a Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os

² São eles: Conselho Sul-Americano de Saúde; Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, também conhecido como COSIPLAN; o Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação; Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Eleitoral e o Conselho de Segurança Pública, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Transnacional, além do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED – CDS) e o Instituto Sul-Americano de Governança em Saúde (ISAGS).



mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador” (UNASUL, TC, Art. 10, 2008).

Já acerca dos **mecanismos de controle das regras** (aqui entendidos enquanto mecanismos que controlem e verifiquem a implementação das regras e acordos combinados pelos Estados-membros no momento da formação da instituição, bem como nos demais acordos realizados mediados pela organização), o TC não aborda diretamente quais seriam esses mecanismos. Porém, no art. 12 faz uma menção pouco obrigativa acerca dos Estados em seguir as regras acordadas, dizendo que: “Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos” (UNASUL, TC, Art. 12, 2008).

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

Segundo o Protocolo, na hipótese de ocorrência de uma das situações referidas no artigo primeiro, “o Conselho de Chefes de Estado e de Governo ou, na falta deste, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores se reunirá – em sessão extraordinária – convocado pela Presidência Pro-Tempore: de ofício, a pedido do Estado afetado ou de outro membro da UNASUL”, e decidirá, “por consenso, a natureza e o alcance das medidas a serem aplicadas, levando em conta as informações pertinentes recolhidas com base no disposto no artigo 4º do Protocolo³ e respeitando a soberania e a integridade territorial do Estado afetado” (UNASUL, Protocolo sobre a Democracia, 2010).

Sobre esse ponto, um tema abre margem para algumas problematizações: o entendimento expresso (ou a falta deste) sobre democracia. O TC, o Protocolo sobre o Compromisso com a Democracia ou

³ O art. 4º prevê as seguintes sanções: (a) Suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas no âmbito do Tratado Constitutivo da UNASUL; (b) Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos; (c) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais; (d) Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado no âmbito dos acordos de cooperação em que seja parte, e (e) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais (UNASUL, PD, 2010).



outros documentos adicionais, não preveem qual é o entendimento da ideia de democracia para a instituição, tampouco direcionam qualquer princípio e/ou parâmetro para o entendimento de tal tema, cabendo apenas um substrato subjetivo para os tomadores de decisão. Essa questão é reiteradamente lembrada (principalmente a subjetividade para o entendimento da aplicação de sanções) para o caso da suspensão do Paraguai em 2012 por conta do impeachment do presidente Fernando Lugo (LLANO et al., 2012).

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

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

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

A visão progressista, por sua vez orienta-se para a dimensão política. O processo de integração, neste caso, tem uma perspectiva de longo prazo de caráter estratégico vis a vis terceiros Estados. Entendem que o processo de integração fortaleceria a posição da América do Sul no concerto de nações. Propõem um processo de integração cuja base seja uma identidade comum no qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional. Sem se perfilarem ao neofuncionalismo e desde outro ponto de vista, vêm a institucionalização como um incentivo para a integração. Sua origem está em acadêmicos e lideranças políticas ligadas a partidos progressistas com um histórico de atuação internacionalista (SARAIVA, 2010, p 08).

Nessa direção, o viés ideológico progressista assentado em sua conformação revela também um traço importante em sua institucionalidade, o intergovernamentalismo.

Desse aspecto, Janina Onuki e Amâncio Jorge de Oliveira (2006, p. 20-21), apontam que a convergência política-ideológica entre regimes de esquerda da região pode denotar, em um primeiro momento, um impulso e aprofundamento dos mecanismos de integração regional, porém, apontam

também, que dessa assertiva se remete a ideia de que regimes presidencialistas de esquerda são menos propensos à conformação de organismos de caráter supranacional, principalmente por terem problemas com a cessão de soberania e a supranacionalização de normas. Nesse sentido, os autores registram que os governos de esquerda têm maior apreço por esquemas intergovernamentais, que são mais flexíveis acerca do grau institucional e de cessão de soberania, porém, proporcionam menos garantias à estabilidade e desenvolvimento do arranjo coletivista, e desse modo, deve-se levar em conta os aspectos relacionados aos regimes políticos, o nacionalismo e as diversas forças político partidárias que permeiam o sistema político.

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

Desse modo, portanto, percebemos que as fontes endógenas de efetividade do arranjo institucional da UNASUL atende do ponto de vista formal (ideal) todos os fatores analisados, porém, com algumas ressalvas e problemas que podem atingir a efetividade do ponto de vista real. Contudo, quando analisamos a **legitimidade dada pelos participantes em relação à sua esfera decisória e de governança** a partir de fatos empíricos, percebemos que nos litígios e assuntos que envolvem um ou mais países da região a organização foi provocada (ou teve a iniciativa em alguns casos) em mediar a busca de soluções, como no caso de Pando na Bolívia em 2009, como no caso de Venezuela e Colômbia e a questão de fronteiras, a crise venezuelana em 2012/14, entre outras. (SARAIVA, 2011; FERRAZ; MARTINS, 2014).

Fatores exógenos

O reconhecimento de uma organização enquanto porta-voz e/ou representante de determinadas temáticas é algo prestigiado nas relações internacionais e tem a ver com a legitimidade dada por seus membros de um lado, e sua capacidade de ser reconhecida como tal na seara internacional de outro (YOUNG, 2000). Para uma organização internacional regionalista, a legitimidade e o reconhecimento por parte de seus Estados-membros nos parece algo ainda mais requerido, uma vez que ela só existe graças aos interesses, vontades e anseios dos Estados no momento de sua formação. Porém, a capacidade e reconhecimento externo por terceiros foge do controle institucional formal dessas organizações (conforme LITRENTO (2001), os tratados constitutivos não preveem ou forçam o reconhecimento de suas



atribuições e representatividade por não signatários) por mais que seja almejado e efetivamente necessário frente a comunidade internacional. Desse modo, portanto, **a capacidade e reconhecimento externo** se tornam peças fundamentais para se analisar a efetividade de uma instituição.

Assim, ao analisarmos tais fatores no caso unasulino nos deparamos com uma série de documentos e situações descritas por importantes pesquisadores acerca dessa capacidade e reconhecimento externo. Do ponto de vista formal, a UNASUL emitiu em 29 de novembro de 2012 a Resolução 25/2012 que dispõe acerca dos delineamentos políticos para a relação com terceiros. Nessa resolução, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o responsável por decidir qual o tipo e abordagem da interação com terceiros, cabendo a Presidência Pró-Tempore⁴ e a Secretaria Geral resolver e implementar os trâmites para essas relações.

Porém, do ponto de vista prático/real a UNASUL veio sendo requisitada enquanto representante regional por outros atores internacionais, como pelo presidente dos Estados Unidos, Barack Obama, à margem da V Cúpula das Américas de Port of Spain (conforme destacado no informe 6-26 sobre a Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, con el Presidente de los Estados Unidos. En el marco de la V Cumbre de las Américas. Trinidad y Tobago, 18 abril de 2009), ou mesmo com os diálogos formais mediados pela UNASUL entre América do Sul – África e América do Sul – países árabes, além da interação com gestores da União Europeia conforme apresentado nas declarações e resoluções presentes nas publicações da Memória Anual 2012-13 e Memória Anual 2014-15 da UNASUL⁵. Ademais, nesse mesmo sentido, Miriam Gomes Saraiva, no texto “Integração regional na América do Sul: processos em aberto”, de 2010, denota que:

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

Além disso, outro ponto que elucida esse reconhecimento e legitimidade dada por seus membros e

⁴ A presidência *pró-tempore* da organização é exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais (UNASUL, TC, 2008, art. 7).

⁵ Esses arquivos estão disponíveis no sítio da web da UNASUL sob o endereço: <http://www.unasursg.org/es/publicaciones-unasur>.



o caso da crise política venezuelana agravada com a morte de Hugo Chaves em 2012 e posteriormente com a eleição de Nicolas Maduro. Sobre esse episódio, a partir do agravamento entre o governo e a oposição venezuelana, a UNASUL conjuntamente com a Santa Sé, é chamada para mediar o litígio em detrimento da Organização dos Estados Americanos. Para Barros (2014), o caso venezuelano insinua que, regionalmente, a América Latina mostra não querer ser mais tutelada e que a UNASUL estaria acertando ao ir à Venezuela e favorecer o diálogo. A crise venezuelana poderia ser considerada o ápice das perspectivas políticas distintas entre a OEA e a UNASUL, desde 2008, quando a última foi criada

Ainda sobre esse caso, é possível analisar outro fator exógeno de efetividade da UNASUL, **a representação legitimada por seus membros em foros regionais e extra-regionais**. Conforme apresentado por Ferraz e Martins (2014), em que demonstram a unidade sul-americana dentro da OEA. Segundo eles,

a oposição venezuelana [a OEA] e os países mais simpáticos a ela, EUA e Panamá, optaram por levar o tema à OEA com o objetivo de criar uma missão de observação. A primeira tentativa, em 6 de março de 2014, foi infrutífera, já que o texto final, aprovado por 29 votos a 3 (EUA, Canadá e Panamá), apresentou “o mais enérgico rechaço a toda a forma de violência e intolerância e um chamado a todos os setores à paz, à tranquilidade, ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, incluindo os direitos à liberdade de expressão e reunião pacífica e circulação”, sem qualquer menção aos observadores (FERRAZ; MARTINS, 2014, p. 17).

Além desse caso, os comunicados por parte da UNASUL rejeitando energicamente e pedindo respostas acerca dos feitos dos governos da França, Itália, Portugal e Espanha de impedirem que o avião que tinha a bordo o presidente boliviano Evo Morales e sua comitiva que sobrevoasse ou pousasse em seus territórios, demonstra, em certa medida, o reconhecimento da representatividade da UNASUL frente à terceiros. Para Carvalho (2013), esses casos são demonstrações de uma atuação política efetiva e que nos leva a perceber como avanços no trato regional.

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

Desse modo, os fatores exógenos dão base para o entendimento de uma organização enquanto fonte e ente de governança. Para Young (2000), as instituições e os regimes são propulsoras e articuladoras da governança pois delimitariam certo tipo de ordenação no sistema internacional e sua



efetividade tem a ver com essa capacidade. Contudo, de forma diferente de Oran Young, James Rosenau (2000), entende que governança é um fenômeno inerente às relações internacionais contemporâneas, mas, não pode ser confundida com instituições ou regimes. Segundo ele, a governança não pode ser confundida com instituições e regimes. Para ele, as instituições são parte fenomenológica da governança, enquanto que os regimes⁶ como a governança, são entendidos como arranjos ou “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores na arena internacional” (p 20.), porém, afirma categoricamente, que regimes e governança não são a mesma coisa, pois os regimes são para uma área específica das relações internacionais (*issues-area*), enquanto que a governança abrange uma multiplicidade de áreas, entendimentos e age segundo uma funcionalidade e propósito (ROSENAU, 2000).

Entretanto, mesmo com as diferenças conceituais e metodológicas apresentadas entre Young e Rosenau, conseguimos perceber um ponto importante de similitude entre ambos: Rosenau entende em última análise que governança tem a ver com certa funcionalidade – por exemplo, a de interagir com os desafios externos que ocorrem em qualquer sistema, evitar que conflitos entre os membros ou facções provoquem uma destruição irreparável, buscar recursos para a preservação e o bem-estar do sistema; definir objetivos e condutas destinadas a alcança-los [...] (ROSENAU, 2000, p. 14) – e Young entende que a efetividade de uma instituição na governança deve preencher certos fatores em seu funcionamento, ou seja em sua funcionalidade. Desse modo, portanto, a governança – seja por meio de instituições ou não – é definida por meio de sua capacidade funcional, enquanto que as instituições só serão efetivas se apresentarem traços e/ou emanarem funções assemelhadas à governança.

Considerações Finais - Os vetores articulador e impedor na efetividade institucional da UNASUL

Conforme vimos nas análises preliminares deste trabalho, a UNASUL apresenta traços de efetividade razoáveis a partir dos aportes de Oran Young. Contudo, é revelado também, certos problemas críticos presentes em sua estrutura institucional que só são vistos quando ultrapassamos as análises do

⁶ Conforme conceito definido por Stephen D. Krasner em 1983, no texto “International Regimes” e no texto “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, publicado na revista *International Organization* (Cambridge (MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring.1982), que foi traduzido para o português por Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda e publicado na *Ver. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 42 Recebido em 28 de junho de 2010., p. 93-110, jun. 201.



ponto de vista ideacional (ideal) para o real.

Oran Young (2000, p. 222) lembra que uma instituição pode virar letra morta e ser esvaziada quando não atende minimamente seus objetivos e/ou passa a não ser mais legitimada por seus participantes. No caso da UNASUL, nos parece que sua efetividade institucional proporciona dois vetores distintos, mas que se inter-relacionam, de um lado, um vetor articulador e de outro, um vetor impedor. A ideia de vetor articulador tem a ver com as dinâmicas propiciadas pela formação do projeto unasulino. A convergência de vontades políticas e similaridades de intenções para a inserção internacional dos países sul-americanos reunidos em um projeto regionalista que se institucionaliza dá coesão a esses anseios, transformando-se em uma esfera de articulação política permanente (pelo menos no plano ideacional) dentre todos os países do subcontinente. Nessa mesma direção, tal institucionalidade proporciona indícios de uma perseguição sistêmica da integração regional e tende a influenciar na governança regional. Neste caso, seus aspectos de ente capaz de influenciar a governança regional proporcionam ao mesmo tempo uma inserção internacional aos países da região (pelo menos discursivamente) mais autonomista que alia desenvolvimento e soberania dentro da região e dela para o restante do mundo. Além disso, esse ideário mais autônomo aliado ao sentido de anti-imperialismo possibilitou uma alteração/ interferência no *locus* de governança hemisférica antes exercido pela OEA, para a UNASUL. Conforme vimos, os países sul americanos passam a utilizar da estrutura institucional da UNASUL para mediar seus conflitos e demandas de modo geral, além de perceber (pelo menos prematuramente) na coletividade dos Estados presentes nela um grupo de articulação em outras instâncias do sistema internacional.

Entretanto, essa mesma institucionalidade que dá coesão para o projeto integracionista e proporciona um trânsito na estrutura de governança regional, também, se assenta em um fator problemático no que tange a efetividade da organização, o intergovernamentalismo.

O intergovernamentalismo gera certa ambiguidade no processo institucional unasulino (e de modo geral no latino-americano) uma vez que é usado como método para as experiências de integração, mas é o impedor de um maior aprofundamento integrativo na região. Isso porque seu funcionamento está suscetível a permanência ou mudanças de governos (e de suas posturas frente a temática da integração). Percebemos nos casos experimentados em nossa região (Pacto Andino, MERCOSUL, ALBA, etc) que com a mudança de governos – principalmente, para os mais alinhados aos EUA – há um esvaziamento (não extinção) dessas organizações. Desse modo, portanto, essa ambiguidade do intergovernamentalismo e a tomada de decisão via consenso perfazem um **vetor impedor** no que tange ao aprofundamento do



processo integrativo sul-americano.

Todavia, a questão do aprofundamento da integração regional deve ser problematizada. Quando pensamos em aprofundamento da integração estamos tomando como referência qual projeto? O que seria esse aprofundamento? Quais parâmetros que utilizamos para entendê-lo? Seria quanto a efetividade de uma instituição? A busca pela supranacionalidade? Ou seria quanto à concretização dos objetivos propostos?

Neste trabalho, nos parece que se o aprofundamento tiver relação com a efetividade e a perseguição dos objetivos feitos no momento da criação do projeto, a UNASUL aprofundou-se no campo intencional/ideacional na integração regional, mas se tiver relação (que nos parece mais coerente) com a concretização no plano real dos objetivos, o aprofundamento tem que ser analisado através de outros fatores, tais como: compromisso, vontades e visão dos governos, coordenação política (doméstica e externa), capacidades e interesses econômicos, além de questões estratégicas, de identidade e formação sócio-histórica espacial. E, não enquanto busca pela supranacionalidade.

REFERÊNCIAS

BARROS, Pedro Silva. **Venezuela - OEA, Unasul e a política externa brasileira diante da crise na Venezuela**. 4 de abril de 2014. Disponível em: <http://peronomucho.com/oea-unasule-a-politica-externa-brasileira-diante-da-crise-na-venezuela/>. Acesso em 25.07.2016.

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

CARVALHO, Glauber Cardoso. **A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na UNASUL**. Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.

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

FERRAZ, J. A.; MARTINS, A. O. **UNASUL: Transição de uma governança continental para uma governança regional?**. Trabalho apresentado na II Jornadas de estudios de América Latina y el Caribe: desafíos y debates actuales. UBA, Buenos Aires, 2014. Disponível em: <http://iealc.socials.uba.ar/2014/09/17/ii-jornadas-de-estudios-de-america-latina-y-el-caribe-desafios-y-debates-actuales/trabajos53uwiqw>.



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

HAAS, Ernest. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces.* Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political.* 1984

LITRENTO, Oliveiros. **Curso de direito internacional público.** 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. **Paraguai: Golpe ou voto de desconfiança?** In: Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 3, nº. 14, Out. Nov 2012.

NOGUEIRA, J. P. **Instituições e Governança Global na Teoria das Relações Internacionais: um breve panorama da evolução dos debates nas teorias convencionais.** In: ESTEVES, Paulo L. (org.) Instituições Internacionais: comércio, segurança e integração. Belo Horizonte: Editora Puc-Minas, 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. **Eleições, Política Externa e Integração Regional.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 27, p. 13-29, nov. 2006.

ROSENAU, James N. **“Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”.** In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto.** Análise de Conjuntura OPSA, Rio de Janeiro, nº 07, jul. 2010. Rio de Janeiro: Observatório Político Sul-Americano – OPSA. JUL.2010.

TUSSIE, Diana; RIGGIROZZI, Pia. *A global conversation: rethinking IPE in post-hegemonic scenarios.* Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.37, no 3, september/December 2015, p.1041-1068.

UNASUL. **Tratado Constitutivo.** 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia.** 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf. Acesso em: 20 abril 2016.

_____. **Resolução 25/2012.** 2012. Disponível em: <https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/UNASUR_CMRE_RESOLUCION_No_25_2012>. Acesso em: 21 abril 2016.

_____. **Informe da Reunião da UNASUL com o governo dos EUA.** Disponível em: <<https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/>>. Acesso em: 20 abril 2016.

VEIGA, P.; RIOS, S. **O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas.** Santiago de Chile, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Série Comercio Internacional.2007.



Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina

ISBN: 978-85-7205-159-0

VILLA, Rafael A. D. **A Questão Democrática na Agenda da OEA no Pós-Guerra Fria.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 20, p. 55-68, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a6>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

YOUNG, Oran. **A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas.** In: ROSENAU, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, p. 219-262.

_____. **Governance in world affairs.** Ithaca: Cornell University Press, 1999.