

41º Encontro Anual da ANPOCS

GT27 Relações internacionais da América Latina

Multilateralismo intergovernamental: a Unasul como concerto político

Ian Rebouças Batista e Rodrigo Barros de Albuquerque

## MULTILATERALISMO INTERGOVERNAMENTAL: A UNASUL COMO CONCERTO POLÍTICO

Ian Rebouças Batista<sup>1</sup> e Rodrigo Barros de Albuquerque<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo estuda o papel da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) como organização de concerto político, através da análise de suas políticas, medidas e discursos desde a sua criação (2008-2016). A região nesse período foi marcada por diferentes orientações ideológicas entre os presidentes da região, os quais levaram à definição de interesses nem sempre convergentes. Assim, poderia se esperar que políticas regionais não encontrassem legitimidade perante a todos os países que compõem a região e o bloco. Contudo, o que se identifica a partir dos dados e das informações é que a organização conseguiu imprimir uma agenda de políticas por toda a região, como as comissões de acompanhamento eleitoral, papel articulador em crises políticas, projetos de livre-circulação entre as fronteiras dos países membros, missões humanitárias para apoio a catástrofes naturais na região e posicionamentos políticos da região diante de acontecimentos globais. Nossa hipótese é que o modelo multilateral intergovernamental da Unasul permitiu à organização superar as divergências ideológicas dos presidentes na execução de uma agenda social, pró-Direitos Humanos e em defesa da democracia na região.

### INTRODUÇÃO

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) foi criada em 2008 através de destacados esforços endógenos para o avanço da integração regional na América do Sul, sendo composta por todos os países do subcontinente. A organização é identificada como componente do regionalismo pós-hegemônico (BRICEÑO-RUIZ, 2014), que se opõe ao modelo liberal (ou hegemônico, ou Novo Regionalismo) de integração regional típico da década de 1990 na região, uma vez que se apresenta como um processo de integração encabeçado por fins políticos e sociais, tendo surgido a partir da necessidade de "um maior compromisso dos países com a convergência de interesses" (BARNABÉ, 2011, p. 1).

O presente trabalho busca refletir sobre este caráter de concerto político assumido pelo organismo, através da análise de suas políticas implementadas na região. O cenário

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe, Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), bolsista CAPES.

<sup>2</sup> Professor Adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS), do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE), líder do Centro de Estudos sobre a União Europeia (CEURO/UFS) e pesquisador do Núcleo de Estudos em Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI/UFPE).

latino-americano é marcado por heterogeneidades estruturais (IANNI, 1987), e necessita de um mínimo concerto entre as nações para que a integração regional possa ser encaminhada. Além disso, a coexistência de governos ideologicamente divergentes na região e distintas propostas de integração é a realidade da região em qualquer recorte temporal a partir, pelo menos, da segunda metade do século XX. Dessa forma, não podemos refletir sobre o surgimento da Unasul sem observarmos o contexto em que se deu essa criação: predomínio de governos de centro-esquerda propondo a integração regional como alternativa ao alinhamento hemisférico liberal.

O mosaico<sup>3</sup> ideológico composto pelas diferentes orientações partidárias dos governos da região é o pano de fundo no qual analisaremos as políticas da Unasul. Desde o momento de sua criação, podemos dividir o mosaico em dois momentos: de 2008 a 2013 e de 2014 a 2016. Apesar de configurações ideológicas distintas – o primeiro cenário composto por uma maioria de governo de centro-esquerda e o segundo cenário composto por uma maioria de governos de centro-direita – observamos que a Unasul não foi congelada ou sucateada após essa reconfiguração. Criada e defendida por governos de centro-esquerda, a organização continua atuante e propondo políticas regionais mesmo após a ascensão de governos à direita do espectro ideológico, o que chamamos aqui de virada ideológica. Esse fenômeno torna-se ainda mais complexo quando se verifica que o intergovernamentalismo é a regra para a integração regional na América do Sul (MALAMUD, 2005; RIGGIROZZI, TUSSIE, 2012), pois, tipicamente, os presidentes possuem ampliado poder de agenda e protagonismo nos organismos regionais. Neste contexto, como explicar a manutenção das atividades da Unasul sem grandes mudanças de cunho ideológico face à virada ideológica dos governos da região?

Nossa hipótese é que a estrutura organizacional multilateral da Unasul, baseada no consenso para a tomada de decisões, possibilita que ela se configure efetivamente como organização de concerto político, permitindo políticas regionais independentes do viés ideológico dos presidentes ao criar um espaço "multilateral de coordenação e cooperação interestatal" (BORDA, 2014 p. 230). Nesse estudo, revisitamos a criação da Unasul, seu

---

<sup>3</sup> O termo “mosaico”, de acordo com dicionários, se refere a um conjunto de elementos justapostos ou conglomerados. Utilizamos o termo para pensarmos a América do Sul como um mapa, composto de unidades, que por sua vez possuíam governos de orientação transformadora, reformadora ou modernizadora.

contexto e os objetivos dos “país fundadores”, evidenciando o interesse pelo concerto político na região. Em seguida, da bibliografia sobre instituições multilaterais e sobre o sistema de consenso para a tomada de decisões, analisamos a sua adoção no âmbito da Unasul. Num terceiro momento, identificamos os dois períodos de distintos mosaicos ideológicos dos governos da região e relacionamos as políticas implementadas pela Unasul em cada um deles. O que se perceberá é que a mudança no mosaico ideológico não impôs limites ao funcionamento da Unasul, mas continuidade e até ampliação. As considerações finais encerram esse trabalho propondo uma agenda de investigação sobre o tema.

### **Unasul: criação, objetivos e desafios**

A criação da Unasul pode ser entendida a partir da política externa das três principais potências sul-americanas da primeira década do século XXI, entendidas como motor regional do período: Brasil, Venezuela e Argentina (BARNABÉ, 2012). Para o Brasil, este período é marcado pelo retorno da América do Sul aos objetivos primordiais de sua política externa. Ao analisar os Planos Plurianuais do Estado brasileiro<sup>4</sup>, percebe-se que o país abandona os objetivos de América Latina e volta-se à América do Sul, a partir de então no primeiro plano de um projeto brasileiro de inserção internacional (MPOG, 2004). Isso se reflete diretamente no interesse brasileiro pela criação da Unasul, projeto que unifica pela primeira vez todos os países sul-americanos.

No que diz respeito à Venezuela, a organização é importante porque se caracteriza como um enfrentamento aos Estados Unidos (EUA) (GIACALONE, 2005). O país, governado por Hugo Chávez de 1999 a 2013, já encabeçava um projeto de integração regional voltado para a América Central desde 2004, a Aliança Bolivariana para os Povos da América (ALBA), e vê na Unasul a oportunidade de configurar também na América do Sul um posicionamento anti-hegemônico. Na Argentina, é observável a partir do governo de Néstor Kirchner (2003-2007) a visão da integração regional como alternativa para o desenvolvimento do país em um mundo globalizado, pensamento que permanece no governo de Cristina Kirchner (2007-2015) (GRANATO, 2015). O interesse estratégico que a

---

<sup>4</sup> Previstos na Constituição de 1988, divulgados a cada três anos: representam o principal elemento organizador da ação governamental e constitui crime de responsabilidade do Presidente não submeter o Plano ao Congresso (LESSA; COUTO; FARIA, 2009).

Argentina considera para a integração está representado na Unasul, uma vez que esta última reflete os ideais de autonomia, desenvolvimento e identidade que estão presentes na Declaração de Cusco, de 2004<sup>5</sup>, e que são compartilhados pelos sucessivos governos kirchneristas (GRANATO, 2015).

Além dos interesses nacionais próprios de cada um desses três países, as negociações entre as três partes foram aos poucos moldando a Unasul tal qual foi constituída em 2010 (REVELEZ, 2010). Granato (2015) aponta a cooperação entre Brasil e Argentina, e mais especificamente a relação entre o presidente Lula e os presidentes argentinos Néstor e Cristina Kirchner, como fio condutor da integração via Unasul. Isso seria compatível com o interesse de ambos os países de levarem o Mercosul adiante não apenas pela via comercial, o que possibilita ver a Unasul pelos olhos brasileiros e argentinos como um âmbito regional ampliado, com mais membros e maior alcance, reputado fundamental para a integração regional em ambos os países.

Para Barnabé (2012, p. 24) a relação entre Argentina, Brasil e Venezuela configura o “eixo ABV”, primordial para a integração, pois:

(...) fortalecem a integração regional na América do Sul porque possibilitam o estabelecimento de uma base sólida, um eixo direto que pode conciliar as diferenças e colaborar para o estabelecimento de um concerto de interesses entre os países da América do Sul. Uma “hegemonia compartilhada” entre Argentina, Brasil e Venezuela tem o potencial para persuadir outros países sobre a importância de uma política regional para o desenvolvimento dos povos.<sup>6</sup>

A gênese da organização, por contar com todos os países sul-americanos, remete às primeiras reuniões nas quais participaram todos os presidentes da região, em 2000, 2002 e 2004, a partir de iniciativa brasileira. Na reunião de 2004 se constitui a Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) pela Declaração de Cusco, com destacada liderança de Hugo Chávez, então presidente venezuelano (BARNABÉ, 2011). Os objetivos de uma integração pautada em cooperação política, fins autonomistas e desenvolvimentistas, baseados em uma identidade sul-americana comum, que como já comentamos estão presentes na Unasul, já constavam nessa proposta embrionária. O objetivo de “concertação nas relações externas regionais”, foco desse trabalho, aparece aqui pela primeira vez (GRANATO, 2015).

---

<sup>5</sup> A Declaração de Cusco, de 2004, é referenciada no Tratado Constitutivo da Unasul como fonte de inspiração.

Em 2007, em nova reunião envolvendo todos os presidentes da região, durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, realizada na Venezuela, acordou-se entre os presidentes que a CASA se tornaria Unasul. O Tratado só seria assinado em 2008 e sua entrada em vigor se daria apenas em 2011, após todas as ratificações dos países-membros. Para Nery (2016, p. 69) “essa mudança [de CASA para Unasul] não foi uma simples troca de nome ou sucessão, pois significou a transformação de um fórum de concertação política em uma organização internacional”. Conformava-se assim uma organização internacional para concerto político numa região marcada pela heterogeneidade estrutural e por governos ideologicamente discrepantes, tal qual afirma Revelez (2010, p. 15) ao escrever que a Unasul surge como “âmbito de dissolução diplomática de conflitos e de temas regionais [...] configurando-se em termos prospectivos em uma mudança do âmbito de decisões de temas regionais”.<sup>7</sup> Isso é ainda mais evidente na estrutura institucional do bloco: instrumentos e recursos institucionais que a configuram como âmbito de concertação política, baseados em uma institucionalidade dependente da diplomacia presidencial.

Este objetivo de concerto político presente na gênese da Unasul pode ser justificado por uma razão estrutural/histórica e por uma razão imediata. A primeira nos remete à formação dos Estados latino e sul-americanos: a colonização do continente é realizada por modelos distintos, espanhóis e portugueses, mas as colônias se aproximam quando são exportadas da Europa formas de organização, estruturas e instituições estatais (BADIE; HERMET, 1992). Contudo, a heterogeneidade estrutural na região se intensifica quando as distintas burguesias nacionais são formadas, passando a dirigir o Estado a partir de interesses particulares e diferentes projetos nacionais (IANNI, 1987).

Assim, Estados de cultura, história e contextos tão próximos se distanciam estruturalmente, o que nos leva à segunda razão, mais imediata. Apesar de a América do Sul observar uma guinada à esquerda com a virada do milênio, em resposta aos limites dos ditames liberais postos em prática na década de 1990 (WEYLAND, 2010), esse movimento não foi geral, pois nem todos os países sul-americanos tiveram governos identificados como de centro-esquerda. Nem os próprios países com governos de esquerda possuíam abordagens

---

<sup>6</sup> Tradução livre dos autores.

<sup>7</sup> Tradução livre dos autores.

e pensamentos plenamente convergentes. Com esta preocupação em mente, operacionalizamos os agrupamentos de Valencia (2010) na análise da configuração do mosaico ideológico sul-americano no momento de criação da Unasul (2008). O autor divide a região em três grupos distintos: a) os Transformadores, formado por Venezuela, Bolívia e Equador, presidentes com críticas mais duras ao neoliberalismo e posições políticas mais radicais em busca de maior autonomia e integração da região; b) os Reformadores, formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, com discursos similares ao primeiro grupo, porém assumindo uma linha moderada de atuação enquanto realiza algumas ações criticadas pelos Transformadores; c) os Modernizadores, inicialmente apenas com o Chile, que não se opunha ao Consenso de Washington e não descartava o neoliberalismo criticado pelos demais países. A ele juntam-se Peru e Colômbia, cujas políticas externas se alinhavam ao Consenso de Washington (BARNABÉ, 2011).

Nesse sentido, com distintos vieses ideológicos presentes na região, propostas de integração regional para a América do Sul e Latina eram discrepantes. Observa-se a simultaneidade de propostas como a ALBA, criada em 2004, anti-hegemônica e baseada na solidariedade, e a Aliança do Pacífico, criada em 2011 e que une México, Chile, Peru e Colômbia com fins de liberalização do comércio. Além disso, coexistem também os projetos noventistas, Mercosul e Comunidade Andina (CAN).

O que problematiza ainda mais esse mosaico divergente no que tange à integração regional é o caráter intergovernamental historicamente presente nas propostas de integração da região sul-americana. A figura presidencial é essencial na formulação das políticas externas dos Estados da região, e consequentemente da agenda – ou sua ausência – para a integração. Malamud (2005) indica que a atuação presidencial é fundamental para o sucesso ou retrocesso das relações entre os países que compõem o Mercosul. Similarmente, Castro e Malamud (2007) afirmam que o modelo de Novo Regionalismo, típico da década de 1990, está marcado por essa característica, que apelidam de 'interpresidencialista'. Considerando as propostas mais recentes da primeira década do século XXI, Riggirozzi e Tussie (2012) afirmam que essa tradição se mantém nas propostas pós-hegemônicas, como ALBA e Unasul, configurando a integração regional como estadista e intergovernamental.

Ao longo dos anos, apesar de modificações no mosaico com mudanças na orientação

ideológica de alguns governos, a heterogeneidade entre eles permanece. Retomando a classificação originalmente proposta por Valencia (2010) para rearranjarmos os presidentes e seus países entre esses grupos no período 2014-2016, o grupo dos Transformadores continua composto apenas por Venezuela, Bolívia e Equador, que mantêm governos de mesma orientação de esquerda. O grupo dos Reformadores foi esvaziado e conta apenas com Uruguai, cujo presidente, Tabaré Vasquez, então presidente em 2010, retornou ao cargo após os 5 anos do governo de seu sucessor, Mujica. Brasil, Argentina e Paraguai passaram por mudanças nas orientações ideológicas de seus presidentes, o que os levou ao grupo dos Modernizadores, ao lado de Chile, Colômbia e Peru. No caso paraguaio, o presidente Fernando Lugo foi destituído do cargo em 2012, assumindo então o grupo de oposição, que governa até hoje. Na Argentina, a presidente Cristina Kirchner foi derrotada nas eleições pela oposição em 2015, assumindo Mauricio Macri. Por fim, a presidente brasileira Dilma Rousseff sofreu impeachment em 2016, assumindo Michel Temer, cujo governo também indica mudança ideológica. Esta nova configuração, portanto, representa um novo momento para o mosaico ideológico sul-americano, voltado agora para a centro-direita. Na Tabela 1, abaixo, resumimos os mosaicos:

**Tabela 1:** Configuração de dois momentos distintos do mosaico ideológico na América do Sul

	<b>2008-2013</b>	<b>2014-2016</b>
<b>TRANSFORMADORES</b>	Venezuela, Bolívia e Equador	Venezuela, Bolívia e Equador
<b>REFORMADORES</b>	Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai	Uruguai
<b>MODERNIZADORES</b>	Chile, Colômbia e Peru	Chile, Colômbia, Peru, Brasil <sup>8</sup> , Argentina e Paraguai

**Fonte:** Elaborado e atualizado pelos autores, a partir de Valencia (2010) e Barnabé (2011).

É nesse contexto sempre heterogêneo de integração regional dependente das orientações dos presidentes sul-americanos que surge a necessidade de um modelo de integração regional que seja levado adiante independente de posições políticas, uma organização que funcione tanto no cenário de maioria de centro-esquerda, quanto no atual contexto de maioria de centro-direita. É esse espaço que a Unasul pretendia ocupar quando

<sup>8</sup> Entendemos que as políticas do governo Dilma 2 se aproximam mais da cartilha neoliberal, sendo seu impeachment e o início do governo Temer consolidação dessa tendência *aperturista*.



criada em 2008. Nesse sentido, por mais que tendo sido alterado o mosaico ideológico da região, a organização tem conseguido nos últimos três anos pautar uma agenda social, em prol dos direitos humanos e da manutenção da democracia, tanto quanto atuava na primeira configuração do mosaico. Nosso argumento é que isso acontece, principalmente, devido ao modelo decisório de consenso adotado pela organização, o qual favorece a tomada de decisões e o prosseguimento de ações mesmo quando não há concordância em todos os termos entre todos os atores envolvidos. Tal modelo não é inovação institucional da Unasul, porquanto é adotado no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU), mas constitui novidade nos processos de integração na região. Na próxima seção analisamos este modelo de tomadas de decisão e explicitamos as razões pelas quais ele foi adotado pela Unasul.

### **O sistema de tomadas de decisão por consenso**

As primeiras organizações internacionais, objetivando preservar a soberania estatal, adotavam a regra da unanimidade no processo decisório. Por meio dela, todos os Estados deveriam concordar com determinadas decisões, isto é, votar favoravelmente a uma decisão para que ela fosse implementada. Ao longo do tempo, mudanças foram implementadas e várias organizações passaram a adotar sistemas de maioria simples, qualificada ou de consenso. No caso deste último, o objetivo era evitar que maiorias obtidas pela soma de países com peso inexpressivo no conjunto das relações internacionais acabassem por alienar países mais fortes que discordavam das decisões tomadas e, com esse afastamento da organização, acabasse por sepultá-la tornando-a inexpressiva com a sua ausência.

Para Van den Bossche e Alexovičová (2005), um dos exemplos mais evidentes da adoção do modelo de consenso é a Organização Mundial do Comércio, o que não torna as decisões tomadas no âmbito da organização menos problemáticas: se no início do GATT o número reduzido de partes contratantes permitia o uso do modelo de consenso sem grandes traumas, em meados dos anos 1990 uma centena e meia de Estados membros dificultaram a continuidade do modelo decisório, posto que o posicionamento contrário de um único Estado membro é capaz de obstar a tomada de uma decisão. Isto porque o modelo de consenso é baseado não em votos positivos expressos pelos Estados, mas na ausência de objeção: assim,

para que a decisão seja implementada não pode haver votos contrários, mas abstenções confirmam a decisão porque refletem a não oposição, enquanto o “sim” confirmaria a concordância de um Estado com a decisão que se pretende implementar.

O modelo permite a superação de assimetrias entre os Estados e amplia a legitimidade das decisões tomadas, pois ao contrário da unanimidade, o modelo de consenso não obriga os Estados a implementarem uma decisão com a qual não concordem (PREUSS, 2008). No caso da Unasul, é possível perceber as assimetrias entre os Estados analisando a participação percentual de cada Estado membro no orçamento anual operacional (Tabela 2). Historicamente, o Brasil é o país que mais contribui com os custos de operacionalização da organização, bem à frente de Argentina e Venezuela, segundo e terceiro colocados. A resolução UNASUR/CMRE N° 07/2015 aprovou as alíquotas fixas de participação dos países-membros para os orçamentos de 2016 a 2019 (como se percebe nas porcentagens inalteradas de 2016 e 2017), institucionalizando assim que alguns países devem contribuir mais com a organização que outros. Embora desiguais em recursos e obrigações perante a Unasul, à luz do modelo de consenso, todos os membros possuem o mesmo peso em votações.

**Tabela 2: Comparativo histórico dos orçamentos anuais previstos para operação da Unasul, em percentuais dos contribuintes.**

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Argentina</b>	16%	16%	16,56%	12,52%	12,52%
<b>Bolívia</b>	0,8%	0,8%	1%	1,14%	1,14%
<b>Brasil</b>	39%	37,4%	38,95%	38,98%	38,98%
<b>Colômbia</b>	8%	8%	9,92%	11,10%	11,10%
<b>Chile</b>	7%	7%	7,2%	7,26%	7,26%
<b>Equador</b>	4%	4%	4%	3,72%	3,72%
<b>Guiana</b>	0,1%	0,1%	0,10%	0,11%	0,11%
<b>Paraguai</b>	1,6%	1,33%	1,24%	1,11%	1,11%
<b>Peru</b>	10%	8,34%	7,54%	7,26%	7,26%
<b>Suriname</b>	0,1%	0,1%	0,10%	0,12%	0,12%
<b>Uruguai</b>	1%	1%	1%	1,08%	1,08%
<b>Venezuela</b>	12,4%	12,4%	12,4%	11,6%	11,6%

<b>Total %</b>	100%	96,48% <sup>9</sup>	91,6% <sup>10</sup>	100%	100%
<b>Total em Valores Absolutos (em USD)</b>	8.198.335,00	9,830,375.00 <sup>11</sup>	11.872.517,00 <sup>12</sup>	10.864.227,00	10.864.227,00 <sup>13</sup>

Fonte: Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores da Unasul.

No que se refere aos limites apontados pela literatura ao modelo de consenso, a Unasul escapa do prognóstico feito por MacMillan (2014) para a OMC. O autor aponta para a possibilidade de substituição do multilateralismo por negociações bilaterais na medida em que a organização se expanda e ganhe novos membros. A Unasul estaria livre dessa crítica uma vez que já compreende a totalidade dos países do continente sul-americano. Expandir o tamanho da organização para além da América do Sul envolveria mudar a própria identidade da Unasul e, neste caso, engatilharia mudanças estruturais mais profundas do que o próprio modelo decisório. Assim, como parece ser pouco provável que isso ocorra, a tendência à estagnação e à impossibilidade de tomar decisões conforme aumentam o número de membros, todos com efetivo poder de veto no modelo de consenso, está afastada. Entretanto, o consenso tem suas armadilhas: tanto a Unasul quanto a OMC não são capazes de imporem suas decisões a Estados partes que não concordem com elas. Impossibilitada de levar a cabo decisões contrárias às vontades dos Estados, a organização multilateral que adote o modelo de consenso não possui capacidade efetiva de impor novas obrigações aos seus membros (GUAN, 2014).

Ainda em relação aos limites do consenso, Hernán Olmedo (2016, p. 30) afirma que nos processos de integração regional, “quanto maior o nível de consenso requerido para a aprovação de uma norma regional, menores os níveis de transferência de soberania e,

<sup>9</sup> No orçamento desse ano, previa-se que 3,52% do orçamento do ano viria do saldo em caixa do ano anterior.

<sup>10</sup> Porcentagem aproximada, uma vez que 8,49% do orçamento para esse ano viria do saldo em caixa do ano anterior.

<sup>11</sup> Valor referente a 100% do orçamento.

<sup>12</sup> Valor referente a 100% do orçamento. É digno de nota que o orçamento oriundo dos países membros, sem o valor do saldo em caixa do ano anterior, seria igual a USD \$10.864.227,00. Ou seja, 2015, 2016 e 2017 possuem o mesmo valor de orçamento advindo da participação dos países-membros. Como não há nem correção monetária ou de inflação desses valores, nota-se defasagem em termos de valores absolutos para funcionamento da organização.

<sup>13</sup> O Comitê Técnico de Matéria Orçamentária da Unasul aconselhou que para o ano de 2017 o orçamento previsto não deveria extrapolar o orçamento de 2016, por isso foi previsto um crescimento zero do orçamento

portanto, menores os níveis de integração que se poderiam alcançar”,<sup>14</sup> em um sistema no qual as características intergovernamentais anulam a autonomia de órgãos regionais. Contudo, já observamos nesse trabalho que a heterogeneidade latino e sul-americana é estrutural e que o intergovernamentalismo é tradicional nas propostas de integração regional, não sendo possível ignorar esses elementos, inerentes à realidade latino e sul-americana.

Dito isso, o que entendemos nesse trabalho, e principalmente no estudo da Unasul, é que o consenso como modelo de tomada de decisão “possibilita um acordo a partir de um denominador comum a todos os Estados, ainda quando existam divergências ideológicas e estratégicas sobre o caminho a percorrer”<sup>15</sup> (CARO, 2008, s/p.). No mesmo sentido, Rita Giancalone (2005) entende que para a concertação de interesses estatais e empresariais distintos, como no caso sul-americano, é necessário um marco institucional mínimo que possibilite a convergência de políticas e instâncias regionais facilitando a relação entre os países membros. Esse marco regional mínimo da Unasul, analisado na seção seguinte, possibilita a troca de experiências e informações, a supervisão de processos políticos, a cooperação em problemas comuns – como narcotráfico, subdesenvolvimento, corrupção –, a articulação de posições comuns em temas e em instâncias internacionais e a continuidade de empreendimentos voltados para o desenvolvimento regional e dos países (REVELEZ, 2010).

### **Concerto político na prática: a prática da Unasul**

Após discutida a teoria que rege e justifica a utilização do sistema de consenso em organismos multilaterais, cabe a análise das políticas postas em práticas no âmbito da Unasul para testar o nosso argumento: que o sistema de consensos possibilitou que a Unasul, mesmo composta por países que possuem presidentes de orientações ideológicas divergentes, se apresentasse como organismo atuante, possibilitando o concerto em políticas regionais. Para validar essa ideia, utilizamos dois mosaicos ideológicos distintos, um com maioria de governos de centro-esquerda (2008-2012) e outro com maioria de governos de centro-direita (2014-2016), e identificamos que em ambos os cenários houve superação das divergências

---

desse ano. O mesmo foi previsto para o orçamento de 2016, que não se ultrapassasse o orçamento do ano de 2015.

<sup>14</sup> Tradução livre dos autores.

<sup>15</sup> Tradução livre dos autores.

ideológicas. Ou seja, a alteração da configuração aparentemente mais adequada, de governos de centro-esquerda que criaram a Unasul, não significou reduzida atuação ou estagnação do bloco, mas identifica-se, como veremos, a ampliação de suas políticas.

#### **a) 2008-2013**

No primeiro mosaico ideológico, de maioria de governos de centro-esquerda, ou de governos Transformadores e Reformadores, nos termos de Valencia (2010), como é possível se observar na Tabela 1, observam-se os primeiros anos de atuação da Unasul. Criada por governos de centro-esquerda, a Unasul defende em seu Tratado Constitutivo a integração regional baseada na democracia, respaldada no respeito as soberanias e independências das nações envolvidas, buscando a integração no cultural, social, econômico e político (UNASUL, 2008). As principais ações da organização nos primeiros anos de funcionamento refletem esses valores: a punição ao Paraguai diante do *impeachment* do presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012; o posicionamento do bloco diante da negação na Europa do pouso do avião que levava Evo Morales, em 2013; e da atuação do bloco como mediador regional de conflitos em crises políticas ou como missão de acompanhamento a eleições nacionais.

No primeiro desses, o *impeachment* do então presidente paraguaio Fernando Lugo, em 2012, destituído do poder após conturbadas questões internas, gerou amplas discussões nos países vizinhos acerca do seu significado: seria a sua saída forçada uma afronta à democracia no Paraguai e, conseqüentemente, na América do Sul? Esperava-se da Unasul o posicionamento enquanto bloco, o que não ocorreu devido a uma posição não alinhada da Colômbia aos demais membros da Unasul:

[...] apesar de vários países imporem sanções econômicas, fecharem fronteiras e se negarem a reconhecer o novo governo, a Colômbia criticou a velocidade em que aconteceu a troca, mas se negou a reconhecer a existência de uma violação à ordem democrática (BORDA, 2014, p. 233).

Mesmo com a Colômbia se negando a reconhecer uma violação à ordem democrática, a Unasul, em reunião extraordinária com a participação dos presidentes de todos os Estados membros, exceto Colômbia, Venezuela e Guiana, que enviaram chanceleres, decidiu por suspender o Paraguai até que a ordem democrática fosse

reestabelecida, baseados no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre o Compromisso com a Democracia (2010). A suspensão durou 14 meses e o Paraguai retornou ao bloco em 2013.

O sistema de consenso fortalece artificialmente as convergências em pontos onde os Estados assumiriam posições discrepantes se estivessem atuando isoladamente. O exemplo do parágrafo anterior revela justamente isso: a Colômbia, mesmo não reconhecendo uma violação à ordem democrática, atuou em conjunto com a Unasul na suspensão do Paraguai após a destituição do presidente Lugo, uma vez que a instituição entendeu que houve ruptura da ordem democrática. O posicionamento do então presidente colombiano, Juan Manuel Santos, também nos serve para testar o modelo de consenso em outros momentos de atuação da Unasul. Nos termos empregados neste trabalho, identificamos o governo colombiano como Modernizador, ou de centro-direita, divergente do posicionamento majoritário nesse primeiro mosaico. Sendo assim, por mais que o presidente colombiano tenha uma orientação ideológica mais voltada à centro-direita, não impossibilitou a Unasul de atuar rechaçando o que entendia como vital para a democracia, a preservação da soberania e independência dos países sul-americanos.

O segundo exemplo versa sobre a proibição de pouso em países europeus do avião do presidente boliviano Evo Morales. O avião foi impedido de pousar na França, na Itália, em Portugal e na Espanha quando voltava de Moscou, por esses países acreditarem que o ex-agente da CIA, Edward Snowden<sup>16</sup>, estivesse a bordo. Mesmo se mostrando solidário ao presidente boliviano, o colombiano Juan Manuel Santos reprovou uma declaração do secretário geral da Unasul que dizia que o acontecido com Evo Morales deveria servir para repensar as relações entre América do Sul e o continente europeu. Para o então presidente da Colômbia, declarações como essa poderiam levar a uma crise diplomática indesejada (BORDA, 2014). Na época, a Unasul realizou uma reunião extraordinária e emitiu um comunicado oficial cobrando explicações das autoridades europeias sobre o ocorrido, exigindo pedidos de desculpas e apoiando uma queixa oficial da Bolívia na Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (EXAME, 2013). Nenhuma medida oficial foi tomada em relação aos países europeus que negaram pouso ao presidente

---

<sup>16</sup> Relacionado ao vazamento de informações sigilosas da CIA, então foragido e asilado na Rússia.

boliviano, além de manifestos de repúdio.

Um dos mais atuantes órgãos da Unasul, o Conselho Eleitoral da Unasul (CEU), “responsável pela organização de missões e pelo intercâmbio de conhecimentos na área eleitoral” (NERY, 2016), é mais um exemplo que indica o funcionamento de políticas regionais neste cenário marcado por heterogeneidades, bem como demonstra que a cláusula do consenso modifica a atuação de atores que individualmente agiriam de outra forma. O protagonista é, mais uma vez, o governo colombiano. Em sua primeira missão, em 2012, nas eleições venezuelanas, o candidato de oposição, Henrique Capriles, não reconheceu o resultado de margem apertada e pediu recontagem de votos. O presidente Juan Manuel Santos, embora tenha manifestado o interesse em solicitar a recontagem dos votos, acabou concordando com a decisão dos chefes de Estado da Unasul, a qual negou a recontagem e reconheceu a legalidade da eleição.

Por fim, além da defesa da democracia – ilustrada na suspensão do Paraguai e nas missões eleitorais – e da defesa da soberania e da independência das nações sul-americanas ilustrada no caso do avião de Evo Morales, outros dois casos refletem a atuação da Unasul em prol desses valores constitutivos. O posicionamento e a atuação do bloco diante da crise boliviana de 2008 e da tentativa de golpe ao presidente equatoriano Rafael Correa em 2010 revelam que a Unasul é uma alternativa endógena e autônoma da região para a resolução pacífica de seus conflitos e litígios, em comparação com a Organização dos Estados Americanos (OEA), que conta com a presença dos 35 países americanos, incluindo os EUA.

A crise boliviana de 2008, por exemplo, confirmou a crescente autonomia dos países sul-americanos na resolução de seus conflitos. A crise começou quando os departamentos bolivianos mais ricos se insurgiram contra medidas do governo Evo Morales que modificavam a repartição dos impostos sobre petróleo e gás. Os líderes sul-americanos reuniram-se em Santiago do Chile para tratar do assunto e emitiram a Declaração de la Moneda, na qual manifestaram apoio ao colega boliviano, rechaçaram os atos violentos e advertiram que não reconheceriam um governo originado de um golpe de Estado ou ação separatista. Em 2010, a Unasul reagiu energicamente à tentativa golpista contra o governo de Rafael Correa, resultando na elaboração de uma cláusula democrática sob a forma de um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da organização. [...] O conjunto dessas atuações da Unasul revelou o progressivo enfraquecimento da OEA como organismo encarregado de contribuir para a solução pacífica e a mediação das crises regionais envolvendo os países sul-americanos. (NERY, 2016, p. 72)

Analisados os enfoques da atuação da Unasul durante o período 2008-2013, de mosaico ideológico regional composto por maioria de governos de centro-esquerda, nota-se

influência de noções de autonomia, de respeito a democracia e aos povos sul-americanos, tal qual o bloco foi constituído para fazê-lo, ainda que por vezes seja algo que não ultrapasse o campo da retórica. Enquanto os governos que compunham a Unasul eram os mesmos que a criaram, resultados distintos seriam surpresa. Contudo, é na reorientação do mosaico ideológico dos governos da região, onde a maioria passa a ser de viés de centro-direita, que se constitui o desafio para continuidade do bloco.

#### **b) 2014-2016**

Após modificações na orientação ideológica de alguns governos da região, identificamos um novo momento para a região, de mosaico ideológico distinto. Nesse novo cenário, a maioria dos governos são de centro-direita, Modernizadores, na definição de Valencia (2010). Como comentado na primeira seção deste trabalho, as modificações nos governos de Argentina, Brasil e Paraguai, sendo os dois últimos por *impeachment* de presidentes democraticamente eleitos, realocam esses países das posições de Reformadores para Modernizadores ao trocarem governos identificados como centro-esquerda por governos de centro-direita. Dessa forma, seria de se esperar que uma organização como a Unasul, criada num cenário de maioria de governos de centro-esquerda, pudesse encontrar dificuldades em funcionar em um cenário diferente do qual foi planejado para atuar.

Contudo, ao analisarmos a atuação da Unasul nos primeiros anos de mosaico sul-americano de maioria de centro-direita, encontramos ampliação das missões de acompanhamento de eleições, continuidade de seu funcionamento como negociadora de crises na região e ampliação de suas propostas de integração regional, propondo políticas regionais de livre-circulação e dialogando com outras organizações sub-regionais. Nota-se, a partir disso, que a Unasul foi institucionalmente arquitetada, e isso inclui a cláusula da tomada de decisões por consenso, para que funcionasse como concerto político em um contexto de heterogeneidades, sejam quais forem as diferenças – não apenas no cenário de maioria de centro-esquerda, mas também em condições adversas, como encontrado nesse segundo período (2014-2016).

Durante esse período, as missões de monitoramento e acompanhamento de eleições democráticas da Unasul estiveram presentes nas eleições de 2015 da Venezuela (UNASUL,



2015b), nas eleições de 2016 na Bolívia (UNASUL, 2016a) e no Peru (UNASUL, 2016b), e nas eleições do início de 2017 no Equador (UNASUL, 2017). Além disso, em 2016 foi realizada a primeira missão eleitoral extra-regional, para além da América do Sul, na República Dominicana, a partir do convite desta nação – o que reconhece e legitima a seriedade e importância do papel das missões de acompanhamento eleitoral da organização (UNASUL, 2016c). Por fim, as missões eleitorais da organização também estiveram presentes no plebiscito do Acordo de Paz entre o governo colombiano e as FARC (UNASUL, 2016d). Em todos os casos supracitados, a organização envia aos países dias antes da eleição uma equipe geralmente formada por cerca de 40 pessoas, liderada por ex-presidentes ou líderes políticos da região que possuam histórico de lutas pela democracia. As missões têm por objetivo:

[...] contribuir e apoiar os organismos eleitorais para o correto desenvolvimento das etapas dos processos eleitorais, de acordo com os princípios básicos de imparcialidade, objetividade, independência, legalidade, princípio de não interferência e transparência, estando presente em eleições subnacionais, regionais e municipais [...] (UNASUL, 2017)

A Unasul também permanece sendo um organismo de mediação e tentativa de resolução pacífica de controvérsias na região. Legitimada e reconhecida pela ONU e pela Santa Sé, a Unasul atua na tentativa de estabelecimento de um diálogo entre o governo e a oposição venezuelana, buscando um fim para a crise através do diálogo (UNASUL, 2016e). É importante frisar que a atuação da Unasul na mediação da crise se dá através de incentivar o governo e a oposição para que cooperem, ao invés de uma ingerência internacional de assuntos que são soberanos aos venezuelanos. Coerente com isso, rechaçou o Decreto Executivo dos Estados Unidos, de 2015 e renovado em 2016, que considera a Venezuela uma ameaça incomum e extraordinária e possibilita sanções econômicas ao país. A organização afirma que tal decreto é uma afronta à soberania nacional venezuelana e “reitera o chamado que tem feito para o estabelecimento de um diálogo institucional na Venezuela que permita as e aos venezuelanos conciliarem e superarem suas diferenças sem nenhum tipo de intervenção nem pressão estrangeira”<sup>17</sup> (UNASUL, 2016f).

A organização também amplia sua atuação como órgão regional relevante quando

---

<sup>17</sup> Tradução livre dos autores.

atua em apoio às catástrofes naturais que assolaram o Equador (terremoto) e Uruguai (tempestade) em 2016. Para ocasiões como essa, a organização acionou o Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Gestão Integral de Riscos e o Grupo de Altas Autoridades de Cooperação Sul-Sul da Unasul, que em cooperação com os governos nacionais dos países afetados colocassem em prática o Manual de Cooperação para Assistência Mútua frente a Desastres em Países Membros da Unasul (UNASUL, 2016g).

É digno de nota que durante esse segundo período aqui analisado a Unasul foi responsável por organizar a IV Mesa de Convergência, em 2016, reunião periódica onde se reúnem representantes de distintas propostas de integração regional latino-americana e sul-americana, dentre eles a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), a Aliança do Pacífico e a própria Unasul. Nessas reuniões, se avaliam os objetivos, visões de longo prazo, estrutura e recursos dos distintos processos, possibilitando a delimitação de em que instâncias e setores cada órgão tem prioridade para propor políticas de integração. No último encontro de 2016, o que o Secretário da Unasul tentou passar aos demais representantes dos outros processos é que “não vale a pena fazer integração sem o princípio de solidariedade”, em relação à crise venezuelana e à parcela de responsabilidade que cada país exportador de seu petróleo deve assumir na tentativa de uma resolução pacífica da situação venezuelana (UNASUL, 2016a)

Destaca-se ainda no período que a organização propôs uma nova agenda para a integração regional que ela vem construindo: o projeto de Cidadania Sul-Americana. Ainda embrionária, a proposta inclui livre circulação entre os países membros do bloco através de um projeto de resolução que reconheça os documentos nacionais de identificação, com o objetivo de “reforçar a identidade e pertencimento sul-americano”, além de promover a utilização da bandeira e de outros símbolos da Unasul em representações diplomáticas e consulares dos países membros (UNASUL, 2016i).

Contudo, devemos notar que a cláusula do consenso foi um entreposto entre o impeachment da presidente brasileira Dilma Rousseff, em 2016, e uma punição do Brasil dentro do bloco, tal qual aconteceu com o Paraguai em 2012. Apesar da tentativa do Secretário Geral da Unasul, ao divulgar nota pessoal repudiando o ataque à democracia brasileira, e na tentativa de convocar reunião extraordinária entre os presidentes da região

sul-americana, países como a Argentina do novo presidente Mauricio Macri, não concordaram em punir o Brasil com o afastamento do bloco, entendendo que não houve violação do Protocolo Adicional sobre Compromisso com a Democracia.

É possível, por fim, verificar na Tabela 3 os dois períodos de mosaicos ideológicos distintos e as respectivas nuances de atuações da Unasul. A tabela revela, como resumo do que foi desenvolvido até aqui, que a Unasul funcionou como concerto político numa região historicamente marcada por barreiras e obstáculos, frequentemente associados a discordâncias e divergências entre os países, possibilitando um organismo regional atuante na defesa da democracia, soberania e independência dos países da região.

**Tabela 3:** Comparativo de políticas da Unasul nos distintos mosaicos ideológicos da América do Sul

	<b>Período 2010-2013</b>	<b>Período 2014-2016</b>
<b>Configuração do Mosaico</b>	Maioria de governos Reformadores/centro-esquerda	Maioria de governos Modernizadores/centro-direita
<b>Atuação da Unasul</b>	<p>*Suspensão do Paraguai do bloco por 6 meses, após o impeachment do presidente esquerdista Fernando Lugo;</p> <p>*Manifestação em bloco contra a União Europeia, quando França, Itália, Espanha e Portugal não permitiram o pouso do avião do presidente boliviano Evo Morales;</p> <p>*Enviou suas primeiras missões de acompanhamento eleitoral.</p>	<p>*Ampliou o número de missões eleitorais ao longo de toda a região e realizou a primeira para além de seus países membros;</p> <p>*Buscou diálogo nas negociações de paz na crise política venezuelana;</p> <p>*Mobilizou missões humanitárias para catástrofes naturais no Equador e no Uruguai;</p> <p>*Encaminhou discussões sobre o projeto de cidadania Sul-americana;</p> <p>*Buscou cooperar com outros processos regionais, como Mercosul, CAN, ALBA e Aliança do Pacífico.</p>

**Fonte:** Elaboração dos autores

### **Considerações Finais**

Após a análise, encontramos que um organismo como a Unasul surge como dispositivo onde os Estados equalizariam suas discordâncias e construiriam medidas e posicionamentos comuns. Isso foi possível nas distintas configurações políticas encontradas ao longo do período estudado. Entre 2010-2013, período onde a maior parte dos governos da

região era de centro-esquerda, a Unasul se posicionou contrária à destituição do esquerdista Fernando Lugo, ex-presidente do Paraguai, acarretando na suspensão do país por 6 meses; se manifestou em bloco contra a União Europeia, quando França e Portugal não permitiram o pouso do avião do presidente boliviano Evo Morales; e enviou suas primeiras missões de acompanhamento eleitoral. Nesse cenário, presidentes mais alinhados a centro-direita, como Santos na Colômbia, não foi um impedimento para que a Unasul atuasse. No momento de reconfiguração, 2014-2016, quando países como Brasil e Argentina passaram por mudanças em seus governos, voltando-se para a centro-direita, a Unasul ampliou o número de missões eleitorais ao longo de toda a região, participa das negociações de paz na crise política venezuelana, mobilizou missões humanitárias para catástrofes naturais no Equador e no Uruguai<sup>18</sup>, encaminhou discussões sobre o projeto de cidadania Sul-americana e buscou cooperar com outros processos regionais, como Mercosul e CELAC.<sup>19</sup> Todas essas medidas são consentidas por todos os membros, independente de orientação ideológica dos presidentes, dada a cláusula do consenso que rege o bloco.

O modelo decisório consensual permite maior cooperação e é adequado aos objetivos de concerto político na Unasul. Os Estados mais poderosos, com maior margem de barganha, compartilham nesse modelo o mesmo espaço com os Estados mais fracos, e devem negociar um meio-termo para que os interesses comuns de todos os membros, que uniram aqueles países no bloco, possam ser perseguidos (STEINBERG, 2012). Ficou evidente em nossa análise o equilíbrio entre a teoria dos modelos multilaterais, que adotam a cláusula do consenso, e a prática da Unasul, que possibilita o concerto político macro de uma região fragmentada em suas unidades.

## **Referências Bibliográficas**

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada**. México: Fce, 1990.

BARNABÉ, I. Roberto. Del ABC al ABV - el eje Argentina, Brasil y Venezuela en la integración de América del Sur. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales**,

---

<sup>18</sup> Apoio aos desastres naturais no Equador e no Uruguai: <http://www.unasursg.org/es/node/666>. Acesso em 17 de março de 2017.

<sup>19</sup> Reunião da CELAC na Unasul: <http://www.unasursg.org/es/node/563>. Acesso em 17 de março de 2017.

**Regionalismo y Desarrollo**, vol. 7, N. 14. Julho-Dezembro, 2012.

BARNABÉ, Israel R. Unasul: desafios e importância política. **Mural Internacional**, 2(1), pp. 40-48, 2011.

BORDA, Sandra. Multilateralismo en transición: La UNASUR. **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe**, 10, pp. 223-247, 2014.

**BRASIL**. Ministério do Planejamento. Plano Plurianual 2004-2007. Mensagem ao Congresso Nacional. MPOG. Brasília 2004

CARO, Ariela Ruiz. **Unasur y el desafío de sentirse sudamericano**, 2008. Disponível em: <http://upsidedownworld.org/noticias-en-espa/noticias-en-espa-noticias-en-espa/unasur-y-el-d-esafde-sentirse-sudamericano/>. Acesso em 15 de julho de 2017.

CASTRO, Pablo, MALAMUD, Andres. Are Regional Blocs Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America. **Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies**. Vol. XXXVII: 1, 2007.

**EXAME**. Unasul exige desculpas de países europeus sobre Morales, 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/unasul-exige-desculpas-de-paises-europeus-sobre-morales/>. Acesso em 10 de maio de 2017.

GIACALONE, Rita. La Comunidad Sudamericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios. **Nueva Sociedad**, 202, Caracas, pp. 74-86, 2005.

GRANATO, Leonardo. **Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul**. Curitiba: Appris, 2015.

GUAN, Wenwei. Consensus yet not consented: a critique of the WTO decision-making by consensus. **Journal of International Economic Law**, vol. 17, pp. 77-104, 2014.

IANNI, Octavio. A questão nacional na América Latina. **Simpósio Interpretações Contemporâneas da América Latina**, São Paulo, 24-25 de junho, 1987.

LESSA, Antônio C.; COUTO, Leandro F.; FARIAS, Rogério de S. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008), **Revista Brasileira de Política. Internacional**, 52 (1), pp. 89-109, 2009

MACMILLAN, Euan. Explaining rising regionalism and failing multilateralism: consensus decision-making and expanding WTO membership. **International Economics and Economic Policy**, 11 (4), pp. 599-617, 2014.

MALAMUD, Andrés. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and The Redefinition of Latin American borders. In: RIGGIROZZI, Pía, TUSSIE, Diana. **The Rise of Posthegemonic Regionalism. The case of Latin America**. Londres, 2012

MALAMUD, Andrés. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, vol. 40, 2005.

NERY, Tiago. Unasul: a dimensão política do novo regionalism sul-americano. **Cadernos CRH**, v.29, n. SPE 03, pp. 59-75, Salvador, 2016.

OLMEDO, Hernán. Midiendo la integración regional del Mercosur en sus 25 años. **Ciencia Política**, 11(22), pp. 21-43, 2016.

REVELEZ, Lincoln Bizzozero. Política Internacional de Brasil, construcción del espacio sudamericano y transición del sistema internacional. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, Año XVI, N° 23, 2010.

RIGGIROZZI, Pía, TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The case of Latin America**. Londres. Springer, 2012

RUIZ, J. B. Del regionalismo abierto al regionalismo poshegemónico en América Latina. Em: W. S. Acosta (org.), **Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina**. San José: FLACSO, 2014.

STEINBERG, R. H. In the shadow of law or power? consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. **International Organization**, 56(2), pp. 339-374, 2002.

**TERRA**. Chanceler boliviano não acredita que haja consenso na Unasul sobre o Brasil, 2013. Disponível em:

<https://noticias.terra.com.br/brasil/politica/chanceler-boliviano-nao-acredita-que-haja-consenso-na-unasul-sobre-brasil,f7fae64f71845db54d1f83297630cc96m7yyp9aa.html>. Acesso em 15 de maio de 2017.

UNASUL. **Anexo I e II do Orçamento Ordinário Anual da Unasul para 2015**, 2014.

Disponível em:  
[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES09.2014ANEXO.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES09.2014ANEXO.pdf). Acesso em 02 de setembro de 2017

UNASUL. **Anexo II do Orçamento Ordinário Anual da Unasul para 2014**, 2013. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES06.2013ANEXOII.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES06.2013ANEXOII.pdf). Acesso em 02 de setembro de 2017.

UNASUL. **Comunicado de la misión electoral de unasur para las elecciones generales y la consulta popular ecuador 2017**, 2017. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/1090>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Comunicado de la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas sobre la decisión de prorrogar el Decreto Ejecutivo del Gobierno de los Estados Unidos sobre Venezuela**, 2016f. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/598>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Comunicado de la Secretaría General de UNASUR: Resultados del plebiscito en Colombia**, 2016d. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/965>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Comunicado de los acompañantes del diálogo nacional en venezuela**, 2016e. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/1017>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Declaración Especial del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR**, 2016g. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/666>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **IV Mesa de Convergencia: Organismos Subregionales apelan a la solidaridad como principio fundamental de la integración**, 2016a. Disponível em <http://www.unasursg.org/es/node/594>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Misión Electoral felicitó al pueblo venezolano por jornada electoral**, 2015b. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/528>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Orçamento Ordinário Anual da Unasul para 2013**, 2013. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES04.2013PERU.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES04.2013PERU.pdf). Acesso em 02 de setembro de 2017.

UNASUL. **Orçamento Ordinário Anual da Unasul para 2016**, 2015. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/Res18-2015.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/Res18-2015.pdf). Acesso em 02 de setembro de 2017.

UNASUL. **Orçamento Ordinário Anual da Unasul para 2017**, 2016. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_integracao/docs\\_UNASUL/RES014.2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES014.2016.pdf).

Acesso em 02 de setembro de 2017.

UNASUL. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia**, 2010. Disponível em:

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PROTOCOLO\\_ADICIONAL\\_AL\\_TRATADO\\_CONSTITUTIVO\\_DE\\_UNASUR\\_SOBRE\\_COMPROMISO\\_CON\\_LA\\_DEMOCRACIA.pdf?noderef=f999a061-e769-4712-8d22-72d808aead67](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/PROTOCOLO_ADICIONAL_AL_TRATADO_CONSTITUTIVO_DE_UNASUR_SOBRE_COMPROMISO_CON_LA_DEMOCRACIA.pdf?noderef=f999a061-e769-4712-8d22-72d808aead67). Acesso em 15 de maio de 2017.

UNASUL. **Proyecto de Ciudadanía Suramericana consolida sus primeros pasos**, 2016i. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/856>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **República Dominicana solicitó Misión de observadores a UNASUR**, 2016c. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/483>. Acesso em 23 de abril de 2017.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-americanas**, 2008. [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/TRATADO\\_CONSTITUTIVO\\_DE\\_LA\\_UNION\\_DE\\_NACIONES\\_SURAMERICANAS.pdf?noderef=44d79020-e810-4d55-99f7-7f0ae5db23ec](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/TRATADO_CONSTITUTIVO_DE_LA_UNION_DE_NACIONES_SURAMERICANAS.pdf?noderef=44d79020-e810-4d55-99f7-7f0ae5db23ec). Acesso em 15 de maio de 2017.

UNASUL. **UNASUR entregó informe final sobre elecciones en Perú**, 2016b. Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/node/875>. Acesso em 23 de abril de 2017.

VALENCIA, R. A. La integración regional como vía para alcanzar la autonomía de América Latina. **Contextualizaciones Latinoamericanas**, 1(2), pp. 1-42, 2010.

VAN DEN BOSSCHE, Peter; ALLEXOVIČOVÁ, Iveta Effective global economic governance by the World Trade Organization. **Journal of International Economic Law**, 8(3), pp. 667-690., 2005.

WEYLAND, K. The Performance of Leftist Governments in Latin America: Conceptual and Theoretical Issues. WEYLAND, Kurt, MADRID, Raúl L., HUNTER, Wendy (Org.) **Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.