

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VICTOR FERREIRA DE ALMEIDA

**A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS
NA PROTEÇÃO DA ESTABILIDADE POLÍTICA**

São Paulo
2021

VICTOR FERREIRA DE ALMEIDA

A União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Ciências.

Orientador(a): Prof. Dr. Kai Enno Lehmann

São Paulo
2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Almeida, Victor Ferreira de
A União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política
/ Victor Ferreira de Almeida ; orientador: Kai Enno Lehmann. – São Paulo,
2022.
137 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade
de São Paulo, São Paulo, 2021.

1. União de Nações Sul-Americanas 2. Regionalismo 3. Integração
regional 4. Governança global 5. Democracia I. Lehmann, Kai Enno, orient.
II. Título.

CDD – 320.54098

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

Nome: ALMEIDA, Victor Ferreira de.

Título: A União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política.

Dissertação apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr.

Kai Enno Lehmann

Instituição:

Universidade de São Paulo

Julgamento:

Prof. Dr.

Marcial Soares

Instituição:

Universidade Federal Fluminense

Julgamento:

Prof. Dr.

Carolina Pavese

Instituição:

Escola Superior de Propaganda e Marketing

Julgamento:

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, dedico essa pesquisa às nações do Estado do Brasil, às nações do Estado da Bolívia e à nação guarani do Estado do Paraguai. Apesar de realizada a partir de um lugar de fala branco, heterossexual e colonizado, tentei expressar uma visão crítica, periférica e proletária, que tomasse em conta os complexos processos sócio-históricos que impactaram os fenômenos analisados. Sem o trabalho dos povos dessas nações, essa pesquisa não existiria.

Gostaria de dedicar essa dissertação de mestrado, assim como minha trajetória acadêmica, aos meus avós: Natália Quirino Ferreira, João Sabino Ferreira, Antonia Rodrigues de Almeida e Bento Ferreira de Almeida. Em razão da estrutura oligárquica, racista e patriarcal do Estado do Brasil e da sua participação periférica no sistema internacional capitalista, nenhum deles teve acesso ao Ensino Superior público, apesar do tanto de conhecimento e de sabedoria que acumularam ao longo de suas vidas de duro trabalho. Sem o trabalho e o exemplo deles, essa pesquisa não existiria.

Quero agradecer e dedicar a minha às lindas guerreiras e aos lindos guerreiros que desafiaram essas estruturas sócio-históricas internacionais para me oferecer a oportunidade que lhes foram negadas. À minha mãe, minha doce guerreira, Ruth Ferreira. Ao meu pai, meu doce guerreiro, Antonio Ferreira de Almeida, e à minha boadastra, minha doce mãe guerreira, Ivanilda Nascimento de Almeida. À minha tia, minha doce mãe guerreira, Leize Ferreira, e ao meu tio, doce exemplo, Paulo Sérgio Gomes. Sem os sacrifícios e o trabalho de cuidado de vocês, essa pesquisa não seria possível.

Também quero dedicar esse trabalho de anos aos meus amados irmãos, Felipe Nascimento de Almeida e Bruno Nascimento de Almeida. Sem compartilhar momentos de felicidade e de desafios com vocês, essa pesquisa não seria a mesma. Seja o que vier liga nós. Estarei com vocês até o final.

Também dedico esse trabalho à minha amada companheira, Tabata Karin. Não imaginava que iria me apaixonar enquanto estivesse tão dedicado a buscar a fórmula mágica da paz e a aprender com os meus erros. Te amar me faz ter esperança na existência do amor em São Paulo. Algumas centenas de milhares de seres humanos como você lutando juntos, e esse labirinto tem saída. Sem te amar, essa pesquisa não seria a mesma.

Finalmente, quero dedicar essa dissertação ao professor que me inspirou a buscar meu sonho de contribuir à reconstrução estrutural do Brasil, Renato José da Costa,. E às professoras e aos professores que me ajudaram a refletir sobre e a construir os mais diversos aspectos da dissertação. Em particular, ao meu orientador, Kai Enno Lehmann. Às professoras Mônica

Hirst, Diana Tussie, Bárbara Motta e Regiane Nitsch Bressan. E aos professores Vinícius Rodrigues Vieira, Rafael Duarte Villa, Jean François Germain Tible, Acácio Augusto, Cairo Gabriel Borges Junqueira, Guilherme Augusto Guimarães Ferreira, Bruno Theodoro Luciano e Deniele Benzi. Também dedico a toda a equipe de funcionários técnicos e terceirizados do Instituto de Relações. Sem vocês essa pesquisa não seria possível.

RESUMO

ALMEIDA, V. F. **A União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política.** 2021. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

A dissertação analisa as causas dos efeitos das intervenções da União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política de seus Estados membros. Busca-se responder se é possível afirmar que a variação no grau de institucionalização dessa organização internacional regional é necessária para compreender o seu impacto no objeto. Realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com a triangulação entre fontes primárias e secundárias. Fontes analisadas histórico-comparativamente por meio de testes da aplicabilidade das hipóteses, intuídas a partir dos três modelos teóricos selecionados, sobre os resultados dos rastreamentos de processos realizados para os casos críticos de intervenções diplomáticas dessa organização regional nas crises de instabilidade política na Bolívia, em 2008, e no Paraguai, em 2012. O primeiro capítulo revisa a bibliografia especializada para estimar o valor do grau de institucionalização da UNASUL durante os casos. Estimou-se que a organização regional foi institucionalizada na forma de uma confederação, com baixa institucionalidade para proteger a estabilidade política regional em 2008 e maior institucionalidade relativa em 2012. O segundo capítulo descreve os modelos teóricos que foram aplicados nas análises comparativas dos casos. A teoria intergovernamentalista liberal afirma que processos de integração regional dependem da oferta de acordos interestatais que atendam aos interesses de atores domésticos poderosos nos Estados membros, acordos determinados pela hierarquia organizacional e seu meta-poder. A teoria neofuncionalista afirma que o processo de integração da América do Sul depende do início de uma hegemonia consensual pelo Brasil e da liderança de atores regionais que ofertem a integração a partir das demandas regionais que transbordam de uma área temática para outra. O modelo institucional de confederação afirma que um processo de integração regional depende de uma demanda regional por uma liderança não-coercitiva que oferte bens públicos, bens sociais e cooperação para o desenvolvimento regional. O terceiro capítulo rastreia os processos de intervenções diplomáticas da organização regional nos casos selecionados, e analisa histórico-comparativamente a aplicabilidade das hipóteses sobre os resultados dos casos. No caso da Bolívia, conclui-se que os custos políticos e econômicos assumidos por Estados sul-americanos para regionalizar, somada a formação de um bloco político da classe trabalhadora e das nações indígenas a favor de uma solução pacífica, possibilitaram a concessão de soberania boliviana para a organização regional. No caso do Paraguai, conclui-se que o processo sócio-histórico de longo prazo da sociedade paraguaia e as ações dos diversos atores internacionais envolvidos impactaram negativamente a capacidade de barganha da organização regional, que teve impacto mínimo na proteção da estabilidade política apesar do avanço qualitativo em sua institucionalidade. Ao testar as hipóteses por meio das análises histórico-comparativas dos casos, conclui-se que um maior nível relativo de institucionalização não é necessário para impactos positivos da organização regional na estabilidade política regional. A hierarquia organizacional e seu meta-poder não se mostraram necessárias, enquanto que o início de uma hegemonia consensual pelo Brasil e a demanda regional pela liderança não-coercitiva da organização internacional se mostraram suficientes ou necessários para os resultados dos casos.

Palavras-chave: União de Nações Sul-Americanas; Regionalismo; Integração Regional; Governança Global; Democracia.

ABSTRACT

ALMEIDA, V. F. **The Union of South American Nations in the protection of political stability.** 2021 Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021.

The dissertation analyzes the causes of the effects of the Union of South American Nations in the promotion and protection the political stability of its member States. It seeks to answer if it is possible to affirm that the variation in the level of institutionalization of this regional international organization is necessary to understand its impact on the object. Fulfilled through bibliographic and documentary research, with the triangulation between primary and secondary sources. Sources analyzed through a comparative historical analysis and tests of the hypothesis, intuited from the three theoretical models selected, on the results of the processes traced fulfilled for critical cases of diplomatic interventions by this regional organization in the political instability crises in Bolivia, 2008, and in Paraguay, 2012. The first chapter reviews the specialized bibliography to estimate the value of the dependent variable, level of institutionalization, during selected cases. It was estimated that the regional organization was institutionalized as a confederation. A political community with international legal personality and low institutionalization to promote and protect regional political stability in 2008, and greater relative institutionalization in 2012. The second chapter describes the theoretical models that were applied in the comparative analysis of cases. The liberal intergovernmentalist theory affirms that regional integration processes depend on the offer of interstate agreements that serve the interests of powerful domestic actors in member states, determined by the organizational hierarchy and its meta-power. The neofunctionalist theory affirms that the integration process in South America depends on the beginning of a consensual hegemony by Brazil and on the leadership of regional actors that offer integration based on demands that spill over from one thematic area to another. The institutional model of confederation affirms that a regional integration process depends on a regional demand for a non-coercive leadership that offers public goods, social goods and cooperation for regional development. The third chapter traces the processes of diplomatic interventions in the cases, and tests the applicability of the hypothesis on the results through a comparative historical analysis. In Bolivia, it is concluded that the political and economic costs assumed by South American states to regionalize, added to the formation of a political bloc of the working class and indigenous nations in favor of a peaceful solution, enabled the concession of Bolivian sovereignty for the regional organization. In Paraguay, it is concluded that the long-term socio-historical process and the actions of the various international actors involved impacted negatively the bargaining capacity of the regional organization, which had a minimal impact on protecting political stability despite the qualitative advance in its institutionalization. By testing the hypothesis through the comparative historical analysis of the cases, it is concluded that a higher relative level of institutionalization is not necessary for positive impacts of the international organization on regional political stability. The organizational hierarchy and its meta-power do not seem necessary, while the beginning of a consensual hegemony by Brazil and the regional demand for the non-coercive leadership of the international organization seems sufficient or necessary for the results.

Keywords: Union of South American Nations; Regionalism; Regional Integration; Global Governance; Democracy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1: Agenda regionalista simplificada dos governos na américa latina e caribe em 1999, 2012 e 2016..... | 20 |
| Figura 2: A estrutura organizacional da UNASUL..... | 23 |
| Figura 3: O regionalismo complexo nas Américas em 2016..... | 33 |
| Figura 4: O aumento na densidade das agendas..... | 43 |
| Figura 5: A sequência multicausal neofuncionalista sob o prisma do institucionalismo histórico..... | 44 |
| Figura 6: Opções de institucionalização do poder soberano popular orientado pela filosofia política federalista..... | 47 |
| Figura 7: Mapa topográfico e político da Bolívia..... | 56 |
| Figura 8: O território da Bolívia em 1825 e hoje..... | 57 |
| Figura 9: Mapa do movimento separatista “Nación Camba”..... | 67 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1: Níveis de <i>regionness</i> de uma região..... | 16 |
| Quadro 2: Tipo de região e <i>regionness</i> da UNASUL..... | 30 |
| Quadro 3: A sequência multicausal do <i>intergovernamentalismo liberal</i> | 36 |
| Quadro 4: Comportamento de organizações internacionais na crise boliviana em 2008..... | 70 |
| Quadro 5: Comportamento de organizações internacionais no neogolpe paraguaio em 2012...89 | |
| Quadro 6: Análise histórico-comparativa dos processos de intervenções diplomáticas da UNASUL nos casos de instabilidade política na Bolívia em 2008 e no Paraguai em 2012..... | 97 |
| Quadro 7: Resumo da análise histórico-comparativa dos casos..... | 99 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Estimativa do trabalho normativo da UNASUL..... | 27 |
| Gráfico 2: Investimento estrangeiro direto líquido na Bolívia..... | 62 |
| Gráfico 3: Exportações bolivianas por regiões..... | 65 |
| Gráfico 4: Importações bolivianas por regiões..... | 66 |
| Gráfico 5: Exportações paraguaias por regiões..... | 78 |
| Gráfico 6: Importações paraguaias por regiões..... | 79 |
| Gráfico 7: Investimento estrangeiro direto líquido no Paraguai..... | 80 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

- ALALC — Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ALBA — Alternativa Bolivariana para as Américas
- ALCSA — Área de Livre Comércio da América do Sul
- ANR — Associação Nacional Republicana-Partido Colorado
- CAN — Comunidade Andina
- CASA — Comunidade de Nações Sul-Americanas
- CCEG — Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo
- CD — Conselho de Delegadas e Delegados
- CDS — Conselho de Defesa Sul-Americano
- CELAC — Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CEPAL — Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CMRE — Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores
- COB — Central Operária Boliviana
- CSUTCB — Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia
- EUA — Estados Unidos da América
- GAN — Grupo de Alto Nível de la Unión de Naciones Suramericanas para el seguimiento y evaluación del la situación en la Republica del Paraguay
- IIRSA — Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
- MAS-IPSP — Movimento ao Socialismo – Instrumento Político pela Soberania dos Povos
- MERCOSUL — Mercado Comum do Sul
- MNR — Movimento Nacionalista Revolucionário
- OEA — Organização dos Estados Americanos
- OIG — Organização Internacional Intergovernamental
- ONU — Organização das Nações Unidas
- PLRA — Partido Liberal Radical Autêntico
- PNUD — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- UE — União Europeia
- UNASUL — União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| METODOLOGIA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO | 5 |
| CAPÍTULO 1: INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DO REGIONALISMO E UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL..... | 11 |
| 1.1 REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA O SEU ESTUDO..... | 11 |
| 1.2 UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS | 17 |
| CAPÍTULO 2: OS MODELOS EXPLICATIVOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL ... | 34 |
| 2.1 O MODELO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL | 35 |
| 2.2 O MODELO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO NEOFUNCIONALISMO..... | 39 |
| 2.3 UM MODELO INSTITUCIONAL DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SOB CONFEDERAÇÃO..... | 45 |
| CAPÍTULO 3: AS INTERVENÇÕES DIPLOMÁTICAS DA UNASUL NOS CASOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA BOLÍVIA E NO PARAGUAI | 55 |
| 3.1 A PROVA DE FOGO DA UNASUL: O SUCESSO DA INTERVENÇÃO DIPLOMÁTICA NA BOLÍVIA, EM 2008 | 55 |
| 3.2 O PRIMEIRO FRACASSO DA UNASUL: A FRACASSADA TENTATIVA DE MEDIAÇÃO DO NEOGOLPE NO PARAGUAI, EM 2012..... | 73 |
| 3.3 UMA ANÁLISE HISTÓRICO-COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE INTERVENÇÕES DIPLOMÁTICAS DA UNASUL NOS CASOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA BOLÍVIA EM 2008 E NO PARAGUAI EM 2012..... | 90 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 98 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 107 |

INTRODUÇÃO

Nessa dissertação apresentamos, a partir da bibliografia especializada, uma análise sobre as causas dos efeitos¹ da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) na proteção da estabilidade política de seus Estados membros. Realizamos o estudo por meio da análise histórico-comparativa dos processos de intervenções realizados pela organização internacional intergovernamental nos casos de instabilidade política na Bolívia e no Paraguai, em 2008 e 2012 respectivamente, com fins de obter uma generalização para o impacto hipotético de organizações internacionais intergovernamentais (OIGs) com um desenho institucional similar ao da UNASUL na proteção da estabilidade política de Estados membros em condições estruturais similares às vividas durante os casos críticos selecionados.

Ao longo da pesquisa buscaremos responder: é possível afirmar que a variação no grau de institucionalização² do projeto de integração regional da UNASUL é necessária para compreender o impacto dessa OIG na proteção da estabilidade política de seus Estados membros? Alternativamente, é possível afirmar que as variáveis de grau de interdependência regional, de condições domésticas do Estado instável e de governança regional são necessárias? Devido à preponderância do Brasil na América do Sul (LAKE, 2009; REZENDE, 2016) e devido à fragilidade do pacto que une Estados em uma OIG que preserve a soberania de seus membros (ELAZAR, 1982), testamos as hipóteses segundo as quais a dinâmica das funções temáticas coordenadas pela UNASUL era: (H1) dependente de uma estratégia que reproduza a assimetria de poder material no meio institucional visando meta-poder (ESTRE, 2019; MORAVICSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019; PAES; MARTINS, 2014); ou (H2) dependente de uma hegemonia consensual iniciada pelo Brasil e de ações empreendedoras de políticos regionais (BURGES, 2008; MALAMUD; SCHMITTER, 2006; SCHMITTER, 2010; VIEIRA, 2020); ou (H3) dependente de uma coalização de atores regionais que demande uma liderança não-coercitiva que promova o objetivo geral da UNASUL (DESTRADI, 2010; POUGY, 2015; TIBLE, 2013).

Essas hipóteses para as causas dos efeitos dos casos foram respectivamente inferidas das teorias do intergovernamentalismo liberal (MORAVICSIK, 1993; MORAVICSIK;

¹ Segundo Goertz e Mahoney (2012, p. 43, tradução nossa), “Com a abordagem das causas dos efeitos, começa-se com o resultado, Y, e depois tenta-se desenvolver um modelo causal que identifica as condições que explicam Y”.

² Segundo a teoria neoliberal, a institucionalização pode ser medida em três graus: comunidade, especificidade e autonomia (KEOHANE, 1993, p. 18). Complementaremos essa ferramenta teórica com outras que diferenciam níveis de regionalidade (RIGGIROZZI, 2012) e propõem níveis de integração regional em sua dimensão política (DOSENRODE, 2010).

SCHIMMELFENNIG, 2019; SCHIMMELFENNIG, 2013) e do neofuncionalismo (HAAS, 1958; PIERSON, 1996; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019), e do modelo institucional de confederação (CASTRO, 2012; DALLARI, 2011; ELAZAR, 1982; FORSYTH, 1981; LEWANDOWSKI, 1994; SONG, 2000; TIBLE, 2013). Caracterizamos os instrumentos teóricos e seus pressupostos no segundo capítulo, porém é possível afirmar que a hipótese do intergovernamentalismo liberal possui a maior circulação nos estudos sobre os projetos de integração regional na América Latina, segundo a qual o processo de longo prazo pode ser caracterizado por ciclos de politização, causados pelo intergovernamentalismo presidencialista coletivo que resultaria no amplo escopo e na baixa profundidade institucional dos projetos de integração na América Latina e Caribe (DABÈNE, 2012a; MALAMUD, 2015; PINTO, 2019). Por sua vez, é possível afirmar que a hipótese do neofuncionalismo é aplicada aos estudos sobre a integração latino-americana como um horizonte possível ou talvez necessário, cujo principal vetor seria a liderança brasileira em um processo regional com lógica funcional para a gradual construção de uma autoridade supranacional para a qual os Estados membros transfeririam suas expectativas (MALAMUD; SCHMITTER, 2006; MALAMUD, 2012).

Por fim, no único parágrafo dedicado ao assunto no livro *European Integration Theory*, Burgess (2009, p. 30, tradução nossa) esclarece que “Confederação [...] é conceitualmente distinto tanto do federalismo quanto da federação, mas que é frequentemente ignorado ou esquecido na literatura convencional sobre a ideia federal e integração europeia”³. Assim, desenvolveremos o modelo de confederação com o intuito de compreender as condições teóricas para a efetividade de pactos de aliança perpétua que preservem a soberania positiva e negativa⁴ de seus Estados membros. Propomos que esse modelo oferece uma solução ao trilema da inserção internacional latino-americana identificado por Sanahuja (2012), e contribui à abordagem do regionalismo pós-hegemônico de Riggirozzi e Tussie (2012) e à teoria sincrônica da integração regional de Oliveira e Sennes (2001).

³ “Confederation [...] is something that is conceptually distinct from both federalism and federation but is often either ignored or overlooked in the mainstream literature on federal idea and European integration”.

⁴ Definiremos soberania negativa como a qualidade de uma comunidade política soberana não ser afetada por decisões judiciais externas, enquanto que definiremos soberania positiva como a qualidade de uma comunidade política soberana tomar decisões que afetam seu território e população (DUMONT, 2012). Inferimos essa definição a partir dos dois conceitos de liberdade de Isaiah Berlin (1958). Por fim, queremos salientar a diferença entre soberania e autonomia, pois é possível ceder soberania e ganhar autonomia (PINHEIRO; LIMA, 2018). “A autonomia política foi concebida tanto em um sentido negativo, para fortalecer identidades regionais em termos de opositos; e um positivo, para encorajar, aumentar e maximizar as possibilidades da região ‘para nos tornarmos e nos fazermos’—como diz Esperanza Guisán—‘mais nosso, mais nós mesmos’” (RUSSEL; TOKATLIAN, 2003, p. 6, tradução nossa).

Enquanto objetivo geral, propomos investigar as causas dos efeitos das ações da União de Nações Sul-Americanas, uma OIG, na proteção da estabilidade política de seus Estados membros. Para atingir o objetivo geral, responder ao problema de pesquisa e testar a hipótese do nosso futuro estudo, foram nossos objetivos específicos:

- a) caracterizar os instrumentos analíticos com circulação nos estudos do Regionalismo e da Integração Regional nas Américas;
- b) caracterizar as teorias do intergovernamentalismo liberal e do neofuncionalismo para a integração regional;
- c) desenvolver o modelo institucional de confederação para a integração regional;
- d) rastrear o processo de institucionalização da União de Nações Sul-Americanas de mecanismos de proteção da estabilidade política de Estados membros;
- e) rastrear o processo coordenado de intervenção diplomática da UNASUL para a proteção da estabilidade política no caso de crise política na Bolívia em 2008;
- f) rastrear o processo coordenado de intervenção diplomática da UNASUL para a proteção da estabilidade política no caso de crise política no Paraguai em 2012;
- g) e, testar as hipóteses de pesquisas por meio de análises histórico-comparativas dos processos de intervenções diplomáticas realizadas pela UNASUL nos casos críticos selecionados.

Esclarecemos que o estudo foi propositalmente desenhado para não engajar com as questões sobre o fim da UNASUL, ou seja, investigamos somente a efetividade do desenho institucional desse processo de integração regional para a proteção da estabilidade política de seus membros. Tendo em vista os limites de uma dissertação de mestrado, a proximidade histórica do fenômeno e a falta de evidências primárias sobre a atuação dos atores relevantes às relações internacionais da América do Sul, optamos por analisar especificamente as causas para os efeitos do modelo de integração regional proposto pela UNASUL para a proteção da estabilidade política de seus Estados membros por meio da análise comparativa dos casos críticos selecionados.

Dentre as razões para justificar uma investigação científica sobre a experiência histórica da primeira OIG dos Estados da América do Sul, destacamos a importância de avaliações críticas sobre a experiência histórica de fóruns multilaterais para o diálogo político visando a integração multidimensional de políticas públicas e externas com o objetivo de

promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, a autodeterminação democrática e a paz entre as nações que os constituíram. Tendo em vista o *Parágrafo Único do Artigo 4º dos Princípios Fundamentais da Constituição de 1988*, nossa investigação visa contribuir ao objetivo constitucional expresso em relações internacionais da República Federativa do Brasil.

Apesar do aparente ciclo de repolitização que se iniciou no regionalismo sul-americano após o fim *de facto* da UNASUL em janeiro de 2017 (quando não foi possível atingir um consenso sobre o próximo Secretário Geral), a América do Sul vive uma onda de instabilidade política sem precedentes recentes. O caso mais grave é encontrado na República Bolivariana da Venezuela, em crise humanitária desde 2015 sob ameaças de uma “intervenção humanitária” pelos Estados Unidos da América e seus aliados (OAS WORKING..., 2019; REPORT OF..., 2018; SANTOS, 2020). Na República do Chile, protestos sobre a passagem de metro em Santiago inspiram revoltas, greves e protestos em escala nacional, entre outubro de 2019 e abril de 2020, contra as precárias condições socioeconômicas e as estruturas constitucionais remanescentes do regime Pinochet, surpreendendo o mundo ao abalar as estruturas do suposto país modelo da América Latina e abrir uma assembleia constituinte para superar o legado ditatorial. A República do Equador também vivenciou grandes protestos e boicotes liderados pela Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador que bloquearam medidas de austeridade anunciadas pelo governo de Lenín Moreno (do partido Movimento Aliança PAIS) em outubro de 2019 (EQUADOR..., 2019).

Na República do Peru, vimos a completa dissolução do sistema político nacional como resultado direto dos desdobramentos das investigações da *Operação Lava Jato* que primeiro revelou esquemas de corrupção no Brasil. Entre 2018 e 2020, houve a renúncia de um presidente, o suicídio de um ex-presidente, a dissolução do congresso por “desconfiança *de facto*” e o impeachment de outro presidente por “incapacidade moral permanente”. Em 2019 também houve grave crise de instabilidade política na República do Paraguai após os vazamentos de um acordo secreto entre o governo brasileiro de Jair Bolsonaro (independente após conflito com partido que o elegeu) e o governo de Mario Abdo Benítez (do partido Associação Nacional Republicana-Partido Colorado ou ANR) que reverteria os ganhos obtidos pelo Paraguai após as renegociações com o governo brasileiro sobre os termos da partilha da empresa Itaipu Binacional em 2009 (CARNARI, 2019).

Em 2019 houve um golpe civil-policial-militar no Estado Plurinacional da Bolívia contra o presidente Evo Morales (do partido Movimento ao Socialismo-Instrumento Político pela Soberania dos Povos ou MAS-IPSP), reeleito para um quarto mandato consecutivo, sob

acusações de “clara manipulação” e significantes irregularidades eleitorais feitas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) que após alguns meses já são amplamente contestadas ou desmentidas (A BITTER..., 2020; IDROBO; KRONICK; RODRÍGUEZ, 2020; LABORDE, 2019; PRELIMINARY..., 2019). Por fim, desde o final de abril de 2021, uma série de protestos em larga escala contra o modelo econômico do presidente Ivan Duque (do partido Centro Democrático) na República de Colômbia foram reprimidos violentamente pela polícia e geraram duras críticas internacionais (COLOMBIA’S..., 2021). Tendo todo esse contexto histórico em vista, argumentamos que há urgência por estudos científicos sobre as causas dos efeitos de organizações internacionais intergovernamentais na proteção da estabilidade política de seus Estados membros.

METODOLOGIA E ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Inserimos nossa pesquisa na tradição metodológica qualitativa. Propomos um estudo que visa a compreensão das causas dos efeitos dos processos de intervenções diplomáticas realizadas pela UNASUL, por meio da análise histórico-comparativa dos rastreamentos dos processos de intervenções diplomáticas dessa OIG nos casos críticos selecionados, as crises de instabilidade política na Bolívia e no Paraguai em 2008 e 2012 respectivamente. Propomos realizar a análise histórico-comparativa dos casos aplicando o método comparativo sequencial, a comparação estruturada focada e o método da congruência sobre os resultados dos rastreamentos de processos dos casos críticos selecionados (FALLETTI; MAHONEY, 2015; GEORGE; BENNETT, 2004).

Ao aplicarmos o método comparativo sequencial, caracterizaremos as sequências como processos auto reprodutores (diferenciando esses em processos contínuos, auto amplificadores ou auto corrosível) ou como processos reativos (FALLETTI; MAHONEY, 2015). Também verificaremos a aplicabilidade do argumento multicausal das três hipóteses nas sequências, diferenciando seus argumentos entre os ordenados e os compassados (FALLETTI; MAHONEY, 2015). De forma complementar, propomos aplicar a comparação estruturada focada para contribuir à verificação da aplicabilidade dos argumentos causais das hipóteses com perguntas comuns formuladas sob uma perspectiva de complementariedade entre os modelos teóricos, com fins de identificar o impacto hipotético de suas variáveis sobre os processos rastreados nos estudos de caso (GEORGE; BENNETT, 2004). Por fim, aplicaremos o método de congruência empregando os resultados dos rastreamentos de processos e das

comparações anteriores, para verificar se é possível afirmar que a variação no grau de institucionalização do projeto da UNASUL não é necessária para interpretar o resultado das intervenções diplomáticas e se as variáveis alternativas propostas pela hipóteses ajudam nessa tarefa (GEORGE; BENNETT, 2004).

Para a comparação estruturada focada entre a aplicabilidade dos argumentos causais das hipóteses formuladas com base nos modelos do intergovernamentalismo liberal, do neofuncionalismo e da confederação, formulamos quatro perguntas comuns a partir da variável de maior interesse analítico, grau de institucionalização, e das variáveis alternativas interdependência regional, condições domésticas e governança regional. Qual era o grau de institucionalização da UNASUL para a proteção da estabilidade política regional? Qual era o nível da interdependência entre os Estados instáveis e a América do Sul? Como as classes sociais do Estado instável estavam organizadas no contexto da crise de instabilidade política? Qual foi o padrão da governança regional produzida na interação entre os atores internacionais que atuaram nos casos críticos selecionados?

Por sua vez, com o método da congruência propomos o que poderia ser uma comparação controlada nas Relações Internacionais, se considerarmos a similaridade entre as posições estruturais da Bolívia e do Paraguai (que são pequenos países sul-americanos, subdesenvolvidos, dependentes, democracias falhas, desiguais e que não possuem acesso independente aos mares) no sistema internacional e os resultados contra intuitivos dos processos de intervenções diplomáticas ao selecionarmos a variação no grau de institucionalização da organização regional como a variável de maior interesse analítico (GEORGE; BENNETT, 2004). Após estimar o grau de institucionalização da UNASUL durante os casos selecionados, propomos verificar a congruência entre os argumentos das hipóteses, a medida do grau de institucionalização e os resultados dos casos (GEORGE; BENNETT, 2004). Tentaremos atentar para a possibilidade de congruências espúrias, e para a possibilidade de congruências aparentes que faltem prioridade ou profundidade causal (GEORGE; BENNETT, 2004).

Entendemos que a análise histórico-comparativa de casos é um método adequado à proposta de pesquisa devido ao seu potencial para atingir alta validade conceitual, devido a sua aplicabilidade para gerar novas hipóteses e à sua qualidade para testar os hipotéticos papeis causais de variáveis teorizadas no contexto dos casos críticos selecionados (GEORGE; BENNETT, 2004; MAHONEY; GOERTZ, 2012). Dentre as razões que levaram à seleção do grau de institucionalização como a variável de maior interesse analítico, destacamos em

primeiro lugar o papel destacado da corrente neoliberal das Teorias das Relações Internacionais na formulação de interpretações sobre o sistema internacional (MEARSHEIMER, 2019; NYE, 2009). Além disso, é historicamente uma das abordagens teóricas mais utilizadas e ensinadas na América Latina (HERZ; HOFFMANN, 2004; MALLMANN, 2010; TICKNER, 2009). Por sua vez, justificamos a seleção de casos devido aos seus resultados contra intuitivos se considerarmos uma variação positiva no grau de institucionalização da UNASUL como a variável de maior interesse analítico, tal como sugere o recorte teórico institucionalista neoliberal — que partilha padrões epistemológicos com as teorias que serão utilizadas para analisar os casos (GENNA; DE LOMBAERDE, 2010, p. 588).

Ou seja, os casos de intervenções na Bolívia e no Paraguai foram selecionados por apresentarem algo próximo a uma comparação controlada nas Relações Internacionais: dois países periféricos em contextos históricos similares, são objeto de ações coletivas regionais com os mesmos objetivos formais e níveis opostos de institucionalização, e os resultados contrariam as expectativas informadas teoricamente (BENNETT; CHECKEL, 2015; FALLETI; MAHONEY, 2015; MAHONEY; GOERTZ, 2012). Houve sucesso no processo de intervenção diplomática na Bolívia apesar do baixo nível relativo de institucionalização da UNASUL para a resolução pacífica de conflitos sul-americanos, e no caso paraguaio não foi possível mediar o conflito e nem reverter o golpe parlamentar apesar da rápida coordenação de uma resposta sul-americana e do maior nível relativo de institucionalização da UNASUL para a proteção da estabilidade política regional (MARTINEZ; LYRA, 2018). Além disso, argumentamos que os casos escolhidos oferecem as melhores condições possíveis para o sucesso de organizações internacionais intergovernamentais que visem estabilizar conflitos entre seus Estados membros por meio de ações diplomáticas pacíficas: minimizam a preponderância da superpotência hemisférica e maximizam os mecanismos regionais de interdependência complexa, especialmente em decorrência da posição geográfica de ambos os países sem acesso independente ao mar por se situarem no centro da América do Sul (LAKE, 2009; REZENDE, 2016).

Portanto, realizamos a dissertação por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com a triangulação entre fontes primárias e secundárias (TRACHTENBERG, 2006). Destacamos documentos emitidos pela União de Nações Sul-Americanas que registram as ações institucionais tomadas nos casos críticos selecionados, incluindo o relatório completo divulgado pela “Comisión para el esclarecimiento de los hechos de Pando” (INFORME DE LA..., 2008) e o acordo entre o “Grupo de Alto Nivel de la Unión de Naciones Suramericanas

para el seguimiento y evaluación de la situación en la Republica del Paraguay” e o Tribunal de Justicia Electoral do Paraguai (ACUERDO ENTRE..., 2013)—as ações institucionais de maior impacto para cada um dos casos. Temos acesso às atas das reuniões do Grupo de Alto Nível da UNASUL para a situação no Paraguai (SOARES, 2016), e documentação jornalística cobrindo as reações dos atores políticos aos eventos entre junho de 2012 e abril de 2013. Contaremos com o acesso a entrevista semiestruturada concedida pelo ex-presidente paraguaio Fernando Armindo Lugo Méndez à pesquisadora brasileira Paola Estrada sobre o neogolpe em junho de 2012 (ESTRADA, 2019). Por fim, contaremos com o relato do ex-presidente uruguaio, José “Pepe” Mujica, sobre a reunião a portas fechadas do Mercosul que resultou na suspensão do Paraguai e na formalização da adesão da Venezuela (DANZA; TULBOVITS, 2015).

Além do material documental e jornalístico, contaremos também com ampla bibliografia especializada cobrindo as duas intervenções, outros casos similares e o contexto histórico relevante. Devido ao grande impacto hipotético das ações brasileiras, destacamos as interpretações dos diplomatas Antônio Patriota (2012), Samuel Pinheiro Guimarães (2012), Celso Lafer (2013), Rubens Ricupero (2017) e Marco Aurélio Garcia (2013) sobre as ações regionais à instabilidade política paraguaia, que também serviram de fontes para a pesquisa. Em particular, queremos reconhecer a contribuição de Arthur Felipe M. R. Soares (2016) pela dissertação de mestrado *Paraguai 2012: o papel do Brasil e a ação da UNASUL*. Nastasia V. Barceló Severgnini (2017) também pela dissertação de mestrado *Democracia e Integración em América del Sur: La acción de la UNASUR em las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador (2010)*. Contaremos também com a contribuição de Paola Estrada (2019), com a dissertação de mestrado *Neogolpismo na América Latina: uma análise comparativa do Paraguai (2012) e do Brasil (2016)*. O aporte analítico e documental foi de grande contribuição para a nossa pesquisa.

Propomos que a análise do material histórico de cada caso seja realizada por meio do rastreamento de processos, método no qual as fontes são examinadas para verificar a existência do processo causal teorizado na sequência de eventos, e verificar os valores das variáveis intervenientes no contexto considerado (BENNETT; CHECKEL, 2015; FALLETI; MAHONEY; 2015; SCHIMMELFENNIG, 2015; TRACHTENBERG, 2006). Justificamos a escolha do método devido ao seu potencial analítico para o teste de causalidade nas diferenças residuais entre os resultados de dois casos similares, além de contribuir para a identificação de novas variáveis ou hipóteses com base na observação indutiva das sequências de eventos dos casos analisados comparativamente (BENNETT; CHECKEL, 2015; FALLETI; MAHONEY;

2015; TRACHTENBERG, 2006), e é considerado o método padrão nos estudos de processos de integração (SCHIMMELFENNIG, 2015).

Dentre as limitações da pesquisa, destacamos a dificuldade para identificar e quantificar todas as variáveis que possuem impacto sobre a dinâmica do processo de integração regional analisado. Conforme mencionamos, já são conhecidos bons estudos sobre a dinâmica endógena do processo de institucionalização e operacionalização da UNASUL, porém é possível especular o impacto que fenômenos tais como (a) o imperialismo estadunidense e europeu, (b) a ascensão da China enquanto maior parceiro comercial da América do Sul, (c) a proposta original da Parceria Transpacífica e a (d) a proposta da Parceria Transatlântica poderiam ter sobre o recente processo de integração regional. Nosso estudo também não considerará essas forças, porém acreditamos que os casos selecionados maximizam a preponderância da dinâmica endógena dos processos de governança regional na América do Sul.

A segunda limitação é a própria seleção dos casos que, apesar de hipoteticamente minimizar a preponderância da superpotência hemisférica e de maximizar os mecanismos regionais de interdependência complexa (LAKE, 2009; REZENDE, 2016), e de terem sido selecionados com base na variável explicativa (GENNA; DE LOMBAERDE, 2010, p. 588), podem ser considerados não representativos devido à especificidade dos países escolhidos—muito pequenos para gerar qualquer teorização. Porém, argumentamos que a análise histórico-comparativa das causas dos efeitos dos processos de intervenções diplomáticas coletivas pode gerar não apenas conhecimento sobre a governança regional na América do Sul, mas também sobre o funcionamento de organizações internacionais intergovernamentais devido à clareza dos parâmetros com que os casos foram selecionados.

A terceira limitação é utilizar a variação no grau de institucionalização como a variável explicativa para o modelo político-institucional de confederação. Conforme veremos no subcapítulo sobre confederações, esse modelo não possui uma teoria que especifique seu mecanismo causal, porém é possível interpretar a partir da bibliografia especializada que a variável de maior impacto para esse modelo são os termos do tratado de união, “[...] uma violação do pacto é uma manifestação de anarquia. Portanto, pode ser impedido e seus perpetradores punidos pelas instituições governamentais apropriadas” (ELAZAR, 1982, p. 4, tradução nossa). Assim, apesar de não serem a mesma coisa, acreditamos que é possível rastrear os termos do tratado de união conforme rastreamos a própria institucionalização da UNASUL.

No que tange a estrutura da dissertação, de forma breve, dedicamos um capítulo para cada dois objetivos específicos. Realizamos uma revisão da bibliografia especializada na UNASUL no primeiro capítulo. Caracterizamos os instrumentos teóricos para a análise dos estudos de casos no segundo capítulo. E no terceiro capítulo realizamos os estudos de caso e a análise histórico-comparativa à partir das hipóteses de pesquisa.

Para investigar a causa para os efeitos do impacto hipotético de uma OIG na proteção da estabilidade política de seus Estados membros, começamos nossa pesquisa com um capítulo de revisão bibliográfica. No primeiro subcapítulo caracterizamos alguns instrumentos analíticos básicos com circulação nos estudos contemporâneos do Regionalismo e da Integração Regional na América do Sul. No segundo subcapítulo, mapeamos o processo de institucionalização dos mecanismos de proteção da estabilidade política da União de Nações Sul-Americanas de forma a estimar o impacto da nossa principal variável sobre os casos críticos selecionados.

No segundo capítulo desenvolvemos as ferramentas teóricas para a análise dos casos críticos selecionados. No primeiro e no segundo subcapítulos descrevemos os mecanismos causais das teorias da integração regional, o *intergovernamentalismo liberal* e o *neofuncionalismo*. Por fim, em um terceiro subcapítulo definimos o modelo institucional de *confederação* para compreender as condições teóricas para a efetividade de organizações internacionais que preservem a soberania positiva e negativa de seus Estados membros.

No terceiro e último capítulo, rastreamos os processos coordenados pela UNASUL para a promoção e proteção da estabilidade política e testaremos as hipóteses de pesquisa por meio da análise histórico-comparativa dos estudos de casos críticos selecionados sob os três modelos teóricos especificados. Em um primeiro e segundo subcapítulos, caracterizaremos o contexto histórico e rastreamos os processos de intervenção diplomática nos casos de grave instabilidade na Bolívia e no Paraguai em 2008 e 2012 respectivamente. Em um último subcapítulo testaremos as hipóteses de pesquisa por meio de análises histórico-comparativas dos casos críticos selecionados. Por fim, ofereceremos algumas considerações finais.

CAPÍTULO 1: INSTRUMENTOS DE ANÁLISE DO REGIONALISMO E UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL

Para investigar a causa para os efeitos do impacto hipotético de uma OIG na proteção da estabilidade política de seus Estados membros, começamos nossa pesquisa com um capítulo de revisão bibliográfica. No primeiro subcapítulo caracterizamos alguns instrumentos analíticos básicos com circulação nos estudos contemporâneos sobre o regionalismo e a integração regional na América do Sul. No segundo subcapítulo, descrevemos o processo de institucionalização da UNASUL para a proteção da estabilidade política de seus Estados membros e estimamos o grau de sua institucionalização durante os casos críticos selecionados.

1.1 REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E INSTRUMENTOS BÁSICOS PARA O SEU ESTUDO

O que exatamente é regionalismo, regionalização e integração regional? E qual a sua função para os atores que o empreendem? Em primeiro lugar, faz-se necessário estabelecer que entendemos região como uma abstração entre o nível nacional e o global do sistema internacional. A palavra tem origem no latim *regione*, derivado de *regere* (governar), que nomeava territórios administrativos que dispunham de autonomia relativa no período do Império Romano (LUIGI, 2017). Herz (2018, p. 251, tradução nossa) propõe que “Regiões são áreas do mundo formadas por um número de países que são economicamente e politicamente interdependentes e são definidas politicamente pelos atores que concordam em construir a definição da região, incluindo as suas instituições”⁵. Assim, definimos regiões como construções histórico-sociais que fazem referência a uma localização geográfica interdependente e a uma continuidade normativa (BÖRZEL; RISSE, 2016; HERZ, 2018; LUIGI, 2017).

Por sua vez, definimos o regionalismo como um programa político liderado por Estados que visam construir instituições internacionais para a resolução de problemas coletivos, podendo resultar na criação de uma identidade regional e de uma comunidade política regional (BÖRZEL; RISSE, 2016; HERZ, 2018). Börzel e Risse (2016, p. 7, tradução nossa) definem regionalismo como “[...] um processo liderado pelo estado para construção e manutenção de

⁵ “Regions are areas of the world formed by a number of countries that are economically and politically interdependent and are defined politically by the actors that agree to build on the definition of the region, including its institutions”.

instituições e organizações regionais formais entre pelo menos três estados (na maioria dos casos [...])”⁶. Por sua vez, regionalização “[...] conota processos de crescentes interações econômicas, políticas, sociais ou culturais entre estados e sociedades geograficamente ou culturalmente contíguos”⁷ (BÖRZEL; RISSE, 2016, p. 8, tradução nossa). Faz-se necessário destacar que as definições propostas pelas pesquisadoras atribuem às relações transnacionais entre atores não-estatais (como corporações, grupos de interesse e organizações não-governamentais) não somente valor analítico, mas a própria natureza dos processos (BÖRZEL; RISSE, 2016; HERZ, 2018; SÖDERBAUM, 2015).

Tendo em vista a intensa proliferação de diferentes regionalismos, em acelerados processos de regionalização que resultaram na criação de inúmeras instituições internacionais sobrepostas no novo milênio, Söderbaum (2015, p. 21, tradução nossa) propôs que:

Os acadêmicos podem continuar discordando sobre a importância relativa de atores estatais e não-estatais em casos específicos, mas não faz mais sentido questionar as multiplicidades de agências estatais e não-estatais em uma variedade de modos de governança regional, redes regionais e formas institucionais⁸.

Por fim, definimos a integração regional como um processo histórico de crescentes interações entre atores que compartilham objetivos comuns e criam novas formas de governança político-institucionais de escopo regional por meio da transferência de direitos soberanos dos Estados membros para uma organização internacional de nível regional (BÖRZEL; RISSE, 2016; DABENÈ, 2009; HERZ; HOFFMANN, 2004). O poder supranacional emergente possui dois mecanismos: o exercício coletivo do poder soberano regional é caracterizado agrupar soberania ou co-soberania, e a transferência de autoridade e direitos soberanos para uma organização internacional é caracterizada delegar soberania (BÖRZEL; RISSE, 2016).

Para explicar o desenvolvimento de um processo de integração regional, Mattli (1999, *apud* MALAMUD, 2011) propõe fatores de oferta e demanda. Os fatores de oferta estão associados às políticas públicas de integração que os Estados nacionais ou as instituições supranacionais podem prover. Malamud (2011) propõe que a capacidade e a vontade de um ou

⁶ “[...] a primarily state-led process of building and sustaining formal regional institutions and organizations among at least three states (in most cases [...])”.

⁷ “[...] connotes processes of increasing economic, political, social, or cultural interactions among geographically or culturally contiguous states and societies”.

⁸ “Scholars may continue to disagree about the relative importance of state and non-state actors in specific cases, but it is no longer meaningful to question the multiplicities of state and non-state agencies within a variety of modes of regional governance, regional networks, and institutional forms”.

mais Estados de pagar uma parte desproporcional dos custos, e a capacidade de monitoração, implementação e coordenação da organização internacional determinam a presença ou não de liderança ou oferta. Os fatores de demanda estão associados às pressões dos grupos sociais regionais sobre seus governos nacionais. Malamud (2011) propõe que os atores regionais percebem os custos de transação em suas atividades transfronteiriças e demandam a sua redução aos governos nacionais e supranacionais por meio da cooperação, da coordenação e, eventualmente, da integração regional. Por fim, Malamud (2011) propõe que condições inerciais estão associadas às instituições que congelam condições prévias de oferta e demanda, facilitando o cumprimento dos acordos por meio da criação de efeitos de continuidade histórica que protegem o processo de integração regional em condições desfavoráveis. A integração pela oferta é a regra em economias menos desenvolvidas e interdependentes, e a integração pela demanda ocorre em economias mais desenvolvidas e interdependentes (MALAMUD, 2011).

Nesse sentido, a teoria do intergovernamentalismo liberal oferece uma explicação do processo de integração regional dependente da oferta de acordos de integração que atendam a demanda dos atores domésticos poderosos, nos quais o resultado da negociação será moldado pela hierarquia organizacional que promove um meta-poder (ESTRE, 2019; PAES; MARTINS, 2014; MORAVICSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019). Por sua vez, a teoria do neofuncionalismo oferece uma explicação do processo de integração dependente da hegemonia consensual por parte do Brasil e da liderança de atores governamentais e não-governamentais que ofertam a integração regional a partir de demandas regionais que transbordam de uma área temática para outra (BURGES, 2008; MALAMUD; SCHMITTER, 2006; SCHMITTER, 2010; VIEIRA, 2020). Por fim, o modelo de confederação oferece uma explicação dependente da demanda regional por uma liderança não-coercitiva, na qual o líder ajuda o grupo a superar uma crise ao assumir a função moderadora; induz o grupo a organizar uma ação por meio da função administradora; e, promove o grupo ao compartilhar seus bens neutralizando sua posição de liderança (DESTRADI, 2010; POUGY, 2015; TIBLE, 2013).

E a governança regional? “Definiremos governança regional como modos institucionalizados de coordenação social para produzir regras vinculantes e/ou bens e serviços públicos em uma ou várias áreas temáticas no nível regional”⁹ (BÖRZEL; RISSE, 2016, p. 9, tradução nossa). Essa definição tem a vantagem de não atribuir maior impacto causal à ação de atores estatais sobre os não-estatais, e inclui formas hierárquicas e horizontais de formulação

⁹ “We define regional governance as institutionalized modes of social coordination to produce binding rules and/or public good and services in one or several issue-areas at the regional level”.

de políticas (BÖRZEL; RISSE, 2016). Nesse sentido, Herz (2018) propõe que a governança regional possui impacto sobre a construção da realidade política (envolvendo instituições, narrativas e práticas) e para a construção das percepções (envolvendo as possibilidades de cooperação e conflito). A ordem regional será resultante da combinação dos regionalismos (processos formais e informais em que Estados constroem instituições comuns) e dos processos de regionalização (processos de trocas econômicas, políticas, sociais e culturais) de uma região em particular (BÖRZEL; RISSE, 2016). Segundo Riggiozzi e Tussie (2018, p. 160, tradução nossa), projetos de governança regional na América do Sul historicamente buscaram equacionar “[...] como aumentar a autonomia econômica e política vis-à-vis os mercados internacionais e as influências externas”¹⁰.

Após estabelecer o que entenderemos ao falar do nível regional, sobre regionalismo, integração regional e governança regional, faz-se necessário introduzir o que compreendemos por instituições internacionais, tal como formulado no institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1988, 1993) e utilizado nos subcampos de estudos do Regionalismo e Integração Regional (BÖRZEL; DIEZ, 2016; DIEZ; WIENER, 2009; HERZ; HOFFMANN, 2004). Aproveitaremos para estabelecer os parâmetros de medida que utilizaremos para analisar se a variação no grau de institucionalização do projeto da União de Nações Sul-Americanas é necessária ou não para compreender o impacto da OIG na proteção da estabilidade política de seus Estados membros.

Keohane (1993, p. 16, tradução nossa) define instituições internacionais como “conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas”¹¹. A partir dessa definição, três formas de instituições internacionais são propostas. A primeira delas são as organizações internacionais intergovernamentais, entidades coletivas burocratizadas com regras explícitas para seus membros, corpo de funcionários próprio e personalidade jurídica internacional derivada. A segunda forma são os regimes internacionais, instituições internacionais caracterizadas por regras específicas para uma área temática das relações internacionais, sob as quais governos conjuntamente concordam se submeter. Por fim, a terceira forma são as convenções, “[...] instituições informais, com regras e entendimentos implícitos, que

¹⁰ “[...] how to enhance economic and political autonomy vis-à-vis international markets and external influence”.

¹¹ “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”.

configuram as expectativas dos agentes. Permitem que os agentes se entendam e, sem regras explícitas, coordenem seu comportamento”¹² (KEOHANE, 1993, p. 17, tradução nossa).

Tendo em vista a lógica evolutiva que leituras incorretas da teoria podem atribuir às formas de instituições internacionais, Keohane (1993, p. 18, tradução nossa) faz esforço deliberado para elaborar o impacto causal que as convenções possuem sobre as ações de atores internacionais:

As convenções não são apenas generalizadas na política mundial, mas também temporal e logicamente anteriores aos regimes ou organizações internacionais formais. Na ausência de convenções, seria difícil para os Estados negociarem entre si ou até entenderem o significado das respectivas ações¹³.

Após retomar brevemente esses conceitos, cabe estabelecer os níveis de institucionalização que Keohane (1993, p. 18-19, tradução nossa) elabora para mensurar um processo de institucionalização nas relações internacionais:

- Comunidade: o nível em que as expectativas sobre o comportamento adequado e os entendimentos sobre como interpretar ações são compartilhados pelos participantes no sistema.
- Especificidade: o nível em que essas expectativas são claramente especificadas na forma de regras.
- Autonomia: o nível em que a instituição pode alterar suas próprias regras, em vez de depender inteiramente de agentes externos para fazê-lo.

Além dessa ferramenta teórica, no campo do regionalismo Hettne e Söderbaum (2000, p. 461, tradução nossa) desenvolvem o conceito de *regionness*, que expressa “o processo pelo qual uma área geográfica é transformada de um objeto passivo para um sujeito ativo capaz de articular os interesses transnacionais da região emergente”¹⁴. A noção de níveis de *regionness* de uma região (Quadro 1) aprimorada por Riggirozzi e Tussie (2012) visa mensurar o processo por meio de indicadores materiais, institucionais e simbólicos:

[...] em termos de relações transfronteiriças sociais, políticas e econômicas organizadas (fundamentos materiais do regionalismo), apoiadas por um sentimento manifesto de pertencimento, objetivos e valores comuns (fundamentos simbólicos), e

¹² “[...] son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes. Le permiten a los agentes entenderse y, sin reglas explícitas, coordinar su comportamiento”.

¹³ “Las convenciones no sólo son generalizadas en la política mundial sino también temporal y logicamente previas a los regímenes u organizaciones internacionales formales. En ausencia de convenciones, sería difícil para los Estados negociar entre sí o siquiera entender el sentido de las acciones respectivas”.

¹⁴ “[...] the process whereby a geographical area is transformed from a passive object to an active subject capable of articulating the transnational interests of the emerging region”.

instituições e regulações que aprimoram a capacidade da região de interagir autonomamente na arena internacional (reconhecimento externo como um ator)¹⁵ (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 5, tradução nossa).

QUADRO 1: NÍVEIS DE REGIONNESS DE UMA REGIÃO

| <i>Níveis de regionness</i> | <i>Natureza e dinâmica</i> |
|---|--|
| <i>Regional space</i> | Uma área geográfica contígua sem uma sociedade organizada existindo nesse estágio. |
| <i>Regional complex</i> | Interdependência embrionária impulsionada por relações trans-locais para obter ganhos mútuos em áreas temáticas como comércio ou segurança. |
| <i>Regional Society</i> | Complexo regional intensificado promovido por relações trans-locais em diferentes áreas da política entre estados e atores não estatais. |
| <i>Regional community</i> | Uma sociedade regional em que a coesão é apoiada pela convergência de valores, normas e comportamento. A comunidade política é mais profunda e um senso de inclusão e pertencimento sustenta a formação da identidade. |
| <i>Institutionalised regional actor</i> | Uma forma coerente de governança que institucionaliza normas e práticas em apoio a uma comunidade regional. |

Fonte: tradução nossa com base em Pía Riggiozzi (2012, p. 426).

Cabe salientar que na formulação original do Novo Regionalismo de Hettne e Söderbaum (2000, p. 467) o maior nível de regionness da formulação original foi categorizado como Region-State, o que configura um problema conceitual por apresentar uma lógica “evolutiva” que parece assumir a superioridade do modelo de integração regional europeu com poderes supranacionais (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000, p. 470), e por isso foi reformulado como Institutionalised regional actor por Riggiozzi (2012, p. 426-427) por capturar melhor o papel emergente do espaço regional como área de deliberação e ação coletiva entre os atores constituintes.

Por fim, Dosenrode (2010) propôs que as etapas entre a cooperação e a integração política completa podem ser modeladas nas formas de tipo-ideal: 1) cooperação política intergovernamental pontual ou temporária; 2) a cooperação intergovernamental institucionalizada (citando o regime internacional em torno da União Postal Universal como um exemplo); 3) a coordenação intergovernamental institucionalizada, tendo o modelo institucional confederação como o maior nível da coordenação possível em nível intergovernamental (citando a Organização do Tratado do Atlântico Norte como um exemplo); 4) a integração supranacional parcial, etapa no qual os Estados delegam atribuições do poder soberano nacional a uma autoridade supranacional que possuirá autonomia para determinar agendas (citando a União Europeia como exemplo); e, 5) a integração política completa, etapa

¹⁵ “[...] in terms of organized social, political and economic trans-border relations (material foundations of regionalism), supported by a manifested sense of belonging, common goals and values (symbolic foundations), and institutions and regulations that enhance the region’s ability to interact autonomously in the international arena (external recognition as an actor)”.

no qual as comunidades políticas originárias abdicam de sua soberania a favor de uma entidade supranacional (cita os Estados Unidos da América como exemplo). Ao chegarmos na etapa de rastreamentos de processos, munidos desses instrumentos teóricos será possível estimar nossa variável de maior interesse analítico, o grau de institucionalização do projeto da União de Nações Sul-Americanas.

1.2 UMA INTERPRETAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Apesar de não ser incomum encontrar análises sobre o processo de integração UNASUL que consideram que o histórico da integração regional na América do Sul começa na década de 1950 com a produção teórica da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) (ARAUJO; FERRARI FILHO, 2015; HAFFNER; ALMEIDA, 2018; LUIGI, 2017), já é bem aceito que o regionalismo e a integração regional são fenômenos tão antigos quanto os próprios Estados independentes da América Latina e o Caribe (ACHARYA, 2014; DECIANCIO, 2016; REZA, 2012; SOUZA, 2012). A bibliografia destaca que, durante a *pax britannica* (1815-1914), ocorreu o ciclo confederativo de regionalismo latino-americano, associado à criação da própria identidade geopolítica transnacional da América Latina (GOBAT, 2013; REZA, 2012). Entre as décadas de 1820 e 1860 ocorreram quatro tentativas de confederar os Estados latino-americanos. Primeiro com a proposta do Tratado de União, Liga e Confederação Permanente no Congresso do Panamá de 1826, seguindo com o primeiro Congresso de Lima em 1848, com o Tratado Continental de Santiago em 1856 e, finalizando, com o segundo Congresso de Lima em 1864 (REZA, 2012; 2015). Além dos casos continentais do regionalismo confederativo latino-americano, também citamos os processos sócio-históricos sub-regionais da Gran Colombia (1819-1831), da República Federal de Centroamérica (1824-1839), da Confederação do Equador (1824) e da Confederação Peru-Boliviana (1836-1839).

Além do ciclo confederativo no século XIX, também podemos encontrar raízes do regionalismo latino-americano no período colonial da União Ibérica (1580-1640), caracterizado pela divisão política dos territórios invadidos da América em vice-reinos e estados como parte de um projeto monárquico católico hispano-luso de exploração capitalista escravista colonial (BONCIANI, 2014; 2015; CARDOSO, 2011; DORÉ, 2014; DUSSEL, 2007; MARQUES, 2002). Além desse exemplo de regionalismo colonial, cabe destaque ao regionalismo contracolonial da Confederação dos Tamoio e da Confederação de Palmares, que resistiram

com sistemas econômicos comunitários ao regionalismo capitalista imposto pela colonização escravista ibérica (DUSSEL, 2007, MOURA, 1986; TIBLE, 2013). Indo além, na América Latina também é possível destacar raízes profundas do regionalismo nos processos sócio-históricos pré-coloniais das confederações das civilizações maia e asteca na Mesoamérica, e do sistema comunitário do Tawantinsuyu (Império Inca) na América do Sul (DUSSEL, 2007).

Apesar de ser possível afirmar que a América Latina e o Caribe são verdadeiros pioneiros do regionalismo e da integração regional, consideramos crucial afirmar que essa estratégia opera dentro de uma antinomia ao longo da Modernidade (1492-hoje) (RUSSEL; TOKATLIAN, 2015; SAGUIER; TUSSIE, 2014; SOUZA, 2012). Segundo Saguier e Tussie (2014, p. 20, tradução nossa), “O regionalismo joga um jogo circular de alternância entre posturas pró e anti-liberalização por meio de estruturas e arranjos regionais”¹⁶. Nesse sentido, Russel e Tokatlian (2015, p. 60, tradução nossa) propõem que:

[...] a América Latina teve duas grandes estratégias—ou seja, duas “lógicas” — voltadas para a realização de objetivos axiomáticos de política externa. [...] nós as chamamos de “lógica da autonomia” e “lógica da aquiescência”. Ambas as grandes estratégias se baseiam na condição subordinada da América Latina no sistema internacional, que consideramos uma característica estrutural da região¹⁷.

Para situar a escolha estratégica — a criação da UNASUL — que projetou a América do Sul como um polo de poder no sistema internacional em um período no qual a lógica da autonomia estava em alta (BUENO; RAMANZINI JUNIOR; VIGEVANI, 2014; TICKNER, 2015), retomaremos ao período anterior em que a lógica da aquiescência esteve em alta. Após o fim da Guerra Fria e o começo do período unipolar no início da década de 1990, a CEPAL abandona suas teses estruturalistas originais e promove o regionalismo aberto enquanto uma estratégia de integração regional que favorece a internalização das recomendações do Consenso de Washington¹⁸.

“regionalismo aberto”, ou seja, um processo de crescente interdependência econômica em nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração quanto por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região e constituir, na medida do

¹⁶ “Regionalism plays a circular game of alternating pro and anti-liberalisation stances through regional structures and arrangements”.

¹⁷ “[...] Latin America has had two grand strategies—that is, two “logics”—oriented toward the achieving of axiomatic foreign policy goals. [...] we call them the “logic of autonomy” and the “logic of acquiescence”. Both grand strategies are based on the subordinate condition of Latin America within the international system, which we consider a structural feature of the region”.

¹⁸ Inspirado fundamentalmente em “[...] políticas macroeconômicas prudentes, orientação externa e capitalismo de livre mercado” (WILLIAMSON, 1990, p. 1, tradução nossa).

possível, uma base para uma economia internacional mais aberta e transparente¹⁹ (CEPAL, 1994, p. 8, tradução nossa).

Mesmo quando a adesão ao consenso neoliberal foi moderada com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, do Sistema da Integração Centro-Americana em 1991, com a renovação do Pacto Andino em Comunidade Andina (CAN) em 1996 e a Comunidade do Caribe em 2001 (CEPAL, 1994; SOUZA, 2012), é possível afirmar que a estratégia realista para países periféricos²⁰ (ESCODÉ, 2015; SCHENONI; ESCUDÉ, 2016) foi rejeitada de forma democrática pelas populações da maioria dos países da América Latina após uma década de sua aplicação. Ao final da década de 1990 a América do Sul sofre os primeiros sinais de esgotamento da possibilidade de aplicação do consenso neoliberal (VENUGOPAL, 2015; WILLIAMSON, 2009) enquanto um paradigma de governança transnacional (BABB, 2013; MILNER, 1999). Dentre as razões para o esgotamento do apoio popular à estratégia realista para países periférico, é possível afirmar que:

Latino americanos que foram afetados negativamente pela globalização viveram ela [...] como a rápida abertura comercial, as crises financeiras, os programas do Fundo Monetário Internacional, e a entrada de corporações estrangeiras em setores domésticos sensíveis tais como mineração ou serviços públicos²¹ (RODRIK, 2018, p. 14, tradução nossa).

Assim, por decisão da soberania popular regional manifestada nos respectivos processos eleitorais nacionais, a América do Sul, e em menor medida a América Latina e o Caribe, transitou para o período da Onda Rosa (1999-2012), ou “virada à esquerda”, ao longo da primeira década do século XXI (Figura 1). Até 2012, cerca de três quartos dos países sul-americanos elegeram os partidos que na década anterior fizeram oposição política aos partidos que abertamente apoiaram e implementaram o paradigma de governança transnacional expresso no Consenso de Washington (MOREIRA; QUINTEIROS; REIS DA SILVA, 2010). O período da Onda Rosa coincidiu com o boom das commodities entre 2003 e 2013, durante o qual países

¹⁹ ““regionalismo abierto”, es decir, un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”.

²⁰ O realismo periférico recomenda uma política exterior de alinhamento estratégico de países periférico com os países dominantes em sua região, ao custo de que perseguir alternativas autônomas de política exterior demanda ajustes institucionais de centralização do poder político doméstico (ESCODÉ, 2015; SCHENONI; ESCUDÉ, 2016).

²¹ “Latin Americans who were affected negatively by globalization experienced it not as immigration or rule by Brussels/Frankfurt, but as rapid trade opening, financial crises, IMF programs, and entry by foreign corporations in sensitive domestic sectors such as mining or public utilities”.

da América do Sul cresceram em média 1,5% mais rápido do que no período do consenso neoliberal (OCAMPO, 2017).

FIGURA 1: AGENDA REGIONALISTA SIMPLIFICADA DOS GOVERNOS NA AMÉRICA LATINA E CARIBE EM 1999, 2012 E 2016.



Nota: o mapa simplifica a orientação programática de cada governo presidencialista nacional. Azul simboliza orientação associada ao regionalismo aberto, e Vermelho representa orientação associada ao regionalismo pós-liberal. **Fonte:** elaboração nossa.

Ao longo desse breve período, novos modelos para o desenvolvimento socioeconômico e para a participação política popular foram institucionalizados em Estados na América Latina e no Caribe, ainda que não tenham superado o subdesenvolvimento e a dependência no sistema internacional capitalista (BALLESTRIN; LOSEKANN, 2013). Na América do Sul a bibliografia especializada destaca os novos modelos constitucionais da Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 (MARINGONI, 2009; SANTOS, 2020), da Constituição da República do Equador de 2008 (VILLARREAL, 2020) e da Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009 (DELGADO, 2018; MARINELARENA, 2020; PANNAIN, 2014; SILVA JÚNIOR, 2014).

Símbolo da nova estratégia da América Latina que visaria a autonomia no sistema internacional, no ano 2000 foi realizada, pela primeira vez na história e a partir da liderança diplomática brasileira, uma reunião entre todos os chefes de Estados da América do Sul. Na Primeira Cúpula Sul-Americana foi lançada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e foi revitalizada a proposta de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), com o objetivo de construir uma comunidade de nações sul-americana em oposição à proposta estadunidense para a Área de Livre Comércio das Américas.

As Cúpulas Sul-Americanas, realizadas entre os anos 2000 e 2004, marcam as etapas iniciais do processo de institucionalização das relações sul-americanas que culminou na criação da Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), um fórum internacional multilateral sem personalidade jurídica internacional que atendia aos critérios mínimos da constituição brasileira

e antecessor da UNASUL. Sob a liderança brasileira, a CASA institucionalizou um projeto minimalista de integração regional com inspiração no legado da CEPAL e da ALALC (ARAÚJO; FERRARI FILHO, 2015; BRICEÑO-RUIZ, 2010; HAFFNER; ALMEIDA, 2018). Contando com o resultado da tarefa funcional executada pela IIRSA, o projeto da CASA propunha a construção da ALCSA por meio da convergência do MERCOSUL, da CAN, do Chile, Guiana e Suriname (DECLARACIÓN..., 2004).

Em 2006 ocorre a Cúpula de Cochabamba, na qual os Estados sul-americanos expandem seu projeto de integração regional e colocam “a pedra fundamental” para a criação da UNASUL (BRICEÑO-RUIZ, 2010; DECLARACIÓN..., 2006). Argumentamos a Cúpula de Cochabamba representou o uso de *altercasting*²² pelo governo boliviano para ativar uma hegemonia consensual por parte do governo brasileiro (GUIMARÃES; MAITINO, 2017). A *Declaración de Cochabamba* apresenta um projeto de integração regional que legitimou a contestação do Sul Global ao paradigma de governança transnacional neoliberal e ao domínio imperialista estadunidense (BRICEÑO-RUIZ, 2010), e que também legitimou agendas políticas na assembleia constituinte que ocorria simultaneamente na Bolívia. Um ambicioso projeto de governança regional com propostas de formas participativas e comunitárias de democracia, e com as reivindicações por autogoverno para as nações afro-ameríndias, por uma economia política plural e comunitária e por um modelo de desenvolvimento sustentável refletindo o Suma Qamaña (BRICEÑO-RUIZ, 2010; DECLARACIÓN..., 2006; DELGADO, 2018; IAMAMOTO, 2011). Ao contrário do que a hipótese de hegemonia consensual brasileira (H2) indicaria, o senado do Brasil foi o último a ratificar o tratado em 2011, junto com os senados da Colômbia e do Paraguai considerados reticentes ao projeto.

O tratado constitutivo firmado em maio de 2008 em Brasília afirma que os Estados membros estavam “Conscientes de que esse processo de construção da integração [...] deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assumira os compromissos segundo sua realidade” (TRATADO..., 2008, Preâmbulo). Propõe “[...] um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avançando obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos” (TRATADO..., 2008, Preâmbulo). O Artigo 2 do tratado destaca o objetivo geral do processo de integração regional:

²² De acordo com Guimarães e Maitino (2016, p. 2, tradução nossa), *altercasting* “uma estratégia de manipulação do próprio comportamento de desempenho de papel para moldar o papel de outro ator”.

A União das Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, **com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados** (TRATADO..., 2008, Artigo 2, grifo nosso).

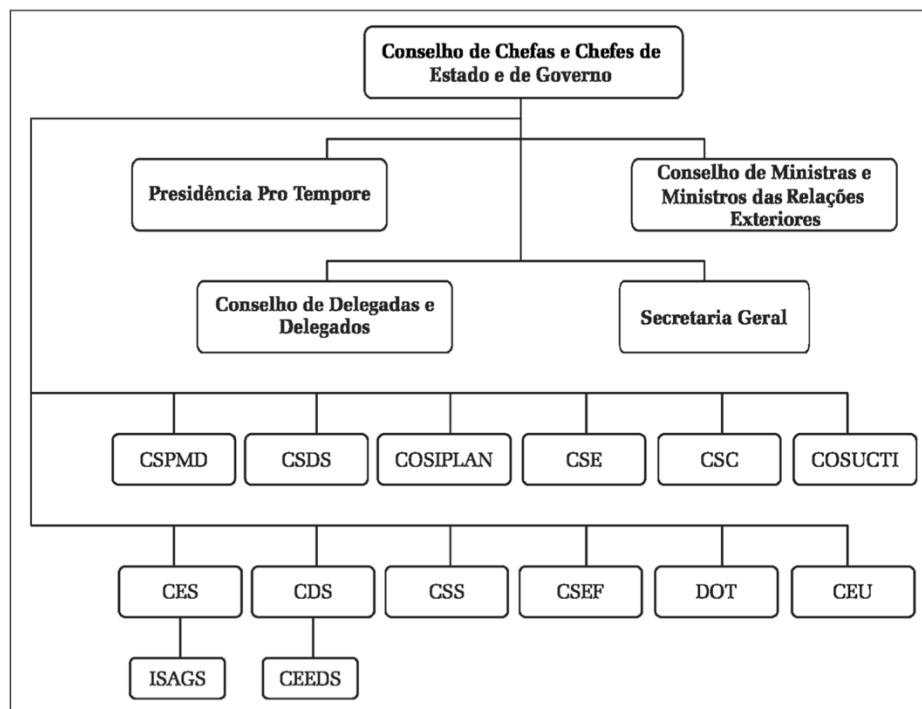
O Artigo 3 esclarece 21 objetivos específicos que estabelecem a direção estratégica para atingir os objetivos gerais. No Artigo 4 consta os órgãos fundamentais da UNASUL (Figura 2): (1) o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo (CCEG); (2) o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores (CMRE); (3) o Conselho de Delegadas e Delegados (CD); e (4) a Secretaria Geral, sediada em Quito (Equador) com suas instalações físicas inauguradas ao final de 2014. O Artigo 5 estabelece a possibilidade de estabelecer Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para cumprir um mandato. Por sua vez, o Artigo 18 dispõe sobre a promoção de espaços institucionais para a participação plena da sociedade civil organizada no processo de integração, que levou à criação do Foro de Participação Cidadã em 2013 com uma seção nacional para cada Estado membro como forma de prover densidade ao debate público sobre a integração sul-americana²³. Por fim, o Artigo 17 dispõe sobre a futura criação de um Parlamento Sul-Americano com sede na cidade de Cochabamba (Bolívia), que deveria ocorrer por meio de um protocolo adicional ao tratado constitutivo.

O CCEG é um conselho representativo e a instância máxima de deliberação política, que ordinariamente se reuniria anualmente. O CMRE é o conselho representativo e deliberativo subordinado responsável por implementar as decisões do conselho superior, de caráter mais técnico, administrativo e com reuniões ordinárias semestrais. O CD é o conselho representativo e deliberativo inferior responsável por implementar as decisões dos conselhos superiores e promover a convergência entre os processos sub-regionais por meio de reuniões ordinárias bimestrais. A Secretaria Geral apoia os conselhos deliberativos, setoriais e a presidência pro tempore no cumprimento de suas funções, além de participar com direito de voz na organização, o secretário geral possui um mandato de 2 anos, renovável uma vez, por designação do CCEG.

²³ Cabe destacar que em 2016, por volta de 105 organizações da sociedade civil (organizações, entidades, movimentos sociais e redes brasileiras que tenham compromisso com a defesa e o aprofundamento da integração regional e que tenham atuação na área) já estavam integradas à seção nacional brasileira em preparação para a segunda reunião do foro em nível regional (CASTRO, 2016). Ainda faltam estudos dedicados à análise das seções nacionais e o impacto das recomendações do foro no processo de integração.

Por sua vez, os conselhos ministeriais setoriais (12 foram criados até 2012) e os grupos de trabalho são criados, de natureza permanente ou temporária conforme seu estatuto, para cumprirem um mandato ou recomendação dos conselhos deliberativos. Decisões desses órgãos derivados são submetidas ao conselho competente que os criou. Por fim, a presidência pro tempore preside as reuniões da UNASUL, ofertando exposição de alto nível para os presidentes nacionais que representam juridicamente a organização em mandato anual por cada Estado membro em ordem alfabética.

FIGURA 2: A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DA UNASUL



Fonte: Tiago Nery (2016).

A respeito do financiamento da organização, o CD é responsável por propor o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral para a consideração e aprovação do CMRE. Segundo o Artigo 16, o orçamento foi dividido em cotas diferenciadas para os Estados membros, levando em conta a capacidade econômica dos membros e o princípio da equidade. Para o orçamento de 2016-2019 o Brasil foi responsável por cerca de 39%, Argentina 16,48%, Colômbia, 12,35%, Venezuela 10,80%, Chile 7,32%, Peru 6,98%, Equador 3,44%, Bolívia 1,27%, Uruguai 1,15%, Paraguai 0,97%, Suriname 0,13% e Guiana 0,11%. Cabe destacar que o princípio da equidade reduz a contribuição de 50% esperados do Brasil, apesar de o orçamento ordinário anual da Secretaria Geral da UNASUR (mesmo quando houve a contribuição humanitária ao Haiti em 2012, a criação do Instituto Sul-Americano de

Governança em Saúde em 2011, a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa Sul-Americana em 2009 ou da Escola Sul-Americana de Defesa em 2014) nunca ter passado de 12 milhões de dólares²⁴ (OLIVEIRA, 2017).

Além disso, é fundamental destacar a proposta do Banco do Sul, o banco de desenvolvimento da UNASUL, que almejava integrar financeiramente a região oferecendo serviços de prestador de emergência e de compensação regional, com sede em Caracas e duas sedes em Buenos Aires e La Paz (CARVALHO et al, 2009; LOURENÇO, 2010; SUÁREZ, 2012; ROSALES, 2013). Uma iniciativa dos governos nacionais da Venezuela e Argentina, a ata fundacional do banco foi assinada em 2007 prevendo contribuições iguais entre os proponentes e o Brasil, com cotas reduzidas para os outros membros, o capital inicial foi estipulado em 10 bilhões de dólares com até 20 bilhões de estoque autorizado. Porém, o Senado do Brasil não ratificou a sua participação no Banco do Sul, apesar de ter aumentado seus aportes ao Fundo Monetário Internacional em 10 bilhões de dólares em 2009 e de ter ratificado sua participação no banco de desenvolvimento e no arranjo contingente de reservas dos BRICS com um aporte brasileiro de 18 bilhões de dólares. Índícios da incompatibilidade da política exterior brasileira com a proposta de início de uma hegemonia consensuada, já que o papel de *paymaster* é considerado condição necessária (VIEIRA, 2020). Em conversa pública recente com o atual presidente argentino Alberto Fernández, o ex-presidente brasileiro Luiz Inácio “Lula” da Silva afirmou que os gestores da política econômica brasileira possuem responsabilidade pela falta de avanço do projeto do Banco do Sul (SILVA, 2020).

Para além da socialização de elites em cenários cooperativos promovida pelos conselhos ministeriais setoriais e órgãos fundamentais da UNASUL, destacamos a institucionalidade da UNASUL para a proteção da estabilidade política sul-americana: o Tratado Constitutivo de 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano criado em 2008, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia assinado em 2010, o Conselho Eleitoral criado em 2012 e o Conselho de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional também criado em 2012.

²⁴ A nível de comparação, o orçamento de 2015 da OEA foi de 85 milhões de dólares (PROGRAMA..., 2014). O orçamento da União Africana para o mesmo ano foi de 522 milhões de euro, com cerca de 36 milhões (7%) dos próprios Estados membros (PROJECTO..., 2014). Por sua vez, o orçamento da Secretaria do MERCOSUL para 2012 foi de cerca de 2,5 milhões de dólares (divididos igualmente entre membros) (RELATÓRIO..., 2012). Além desse baixo gasto ordinário, 1 bilhão de dólares foram investidos em projetos de infraestrutura principalmente no Uruguai e Paraguai por meio do Focem até 2015 (com 70% de contribuição brasileira) (FOCEM, 2015) e 17,5 bilhões de dólares foram investidos em projetos entre dois ou mais membros do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento concluídos até 2017 (MENEGATTI, 2020).

Os Artigos 11 e 12 do tratado estabelecem a hierarquia das fontes jurídicas e o processo decisório da UNASUL. Os Acordos, Decisões, Resoluções e Disposições serão adotados por consenso, e serão obrigatórios para os Estados membros somente após a internalização em seus respectivos ordenamentos jurídicos, de acordo com seus respectivos procedimentos internos. Conforme identificado no Artigo 21, a UNASUL dispunha de um sistema de solução de controvérsias fundamentado no diálogo diplomático. Visto a centralidade do diálogo político, o Artigo 14 define que a concertação política entre os Estados membros seria o fator que afiançaria a estabilidade regional, demandando que os Estados membros reforcem a prática de construção de consensos sobre temas centrais da agenda internacional e promovam iniciativas que afirmem a identidade sul-americana como polo de poder no sistema internacional.

O sucesso regional durante a instabilidade política boliviana sob a liderança da presidente pro tempore Michelle Bachelet e na crise trilateral Colômbia-Ecuador-Venezuela em 2008, impulsionou o processo de legitimação da UNASUL que ao final de 2008 promove uma proliferação de instituições internacionais funcionais intergovernamentais e concede maior autoridade e autonomia ao criar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) (NOLTE, 2018; XAVIER, 2011). Conselho de nível ministerial permanente integrado à UNASUL que promove a construção de uma comunidade de segurança sul-americana e de um mercado inter-regional de equipamentos de segurança (BATTAGLINO, 2012; GARCIA, 2016; MEDEIROS FILHO, 2017; SAINT-PIERRE; SILVA, 2013; VILLA; BRAGATTI, 2015). Cabe destaque ao aumento do escopo e do nível de autoridade e autonomia no próprio CDS, com as criações do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa em 2009 e da Escola Sul-Americana de Defesa em 2014.

Durante a ameaça à estabilidade política no Equador em 2010, após rápida mobilização e formação de consenso sobre a matéria sob a liderança do secretário geral Nestor Kirchner, os Estados membros novamente conseguem solucionar diplomaticamente o conflito e a experiência acumulada promoveu uma concessão de autoridade e autonomia à UNASUL com a aprovação do Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia que aprofunda o pacto de aliança entre os Estados membros (BARCELÓ SEVERGNINI, 2017; DECLARACIÓN..., 2010). Para colocar o impacto hipotético desse mecanismo em contexto, devemos destacar que a Carta Democrática Interamericana não possui o mesmo amplo conjunto de medidas para reestabelecer a estabilidade política constitucional em um Estado membro (MARTINEZ; LYRA, 2018; RIBEIRO; GONTIJO; SANTOS, 2018; WIEBUSCH, 2016).

Além de oferecer um protocolo para que os Estados membros atuem conjuntamente de forma procedimental contra ameaças ou rupturas da estabilidade política regional, o

instrumento também oferece um amplo conjunto de medidas coercitivas para pressionar o reestabelecimento do processo político institucional democrático no Estado membro afetado sob convite do governo ameaçado e na existência de consenso regional sobre a linha de ação (PROTOCOLO..., 2010, p. 2). O protocolo entrou em vigor apenas em 19 de março de 2014, após a República Oriental do Uruguai realizar a nona ratificação necessária. Cabe destacar que, ao contrário do que a hipótese de liderança brasileira indicaria, o senado brasileiro ratificou o protocolo adicional apenas em dezembro de 2018, enquanto que os senados paraguaio e colombiano nunca o fizeram.

Em 2011 foi proposta a criação de um conselho ministerial setorial integrado pelas autoridades máximas dos órgãos com competência eleitoral de cada Estado membro com o objetivo de facilitar a cooperação, integração e compartilhamento de boas práticas eleitorais, assim como para oferecer o serviço de monitoramento dos processos eleitorais de Estados membros ou requerentes em geral (RESOLUCIÓN..., 2011). Apesar de a UNASUL realizar missões de acompanhamento de processos eleitorais desde a sua criação, é possível estabelecer uma relação entre a institucionalização do Conselho Eleitoral em 2012 e a instabilidade política paraguaia (INCORPORACIÓN DEL..., 2012), um possível caso de aumento do escopo e do nível de autoridade e autonomia devido ao impacto para a legitimação dos governos democráticos dos Estados membros.

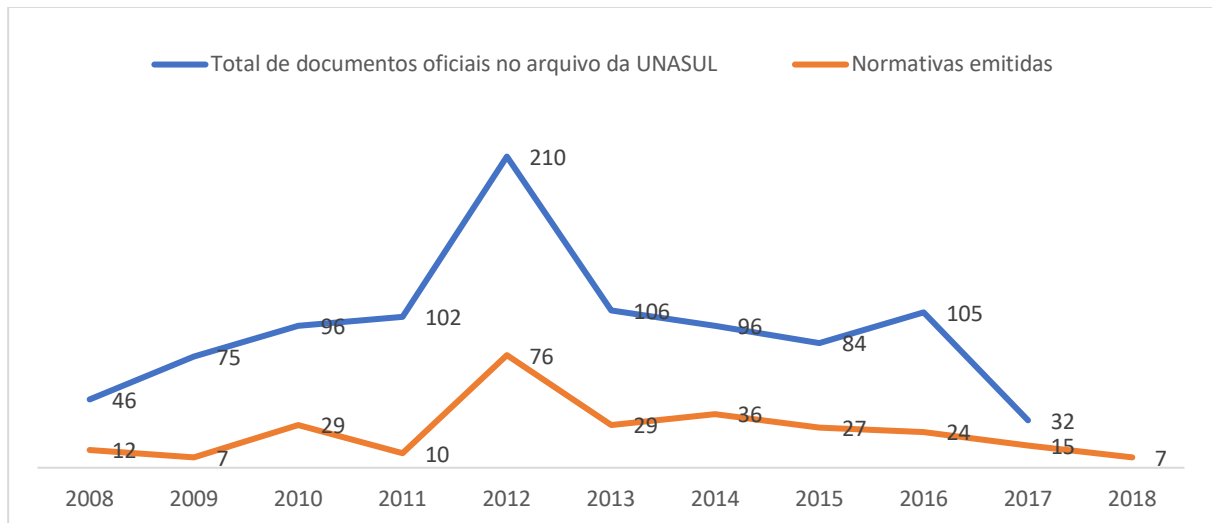
Por fim, em 2012 foi criado o Conselho de Segurança Cidadã, que surgiu a partir de demandas funcionais identificadas no âmbito do CDS e da liderança argentina, responsável por “propor estratégias, planos de ação, cooperação e assistência na temática, promover consenso na temática da segurança cidadã e a promoção de intercâmbio de experiências e práticas na forma de fomentar a cooperação judicial, policial e entre as agências de inteligência” (FORTI NETO, 2019, p. 188). A partir de demandas geopolíticas e interesses ideacionais, a UNASUL promove outra proliferação de instituição internacionais funcionais intergovernamentais em torno da oferta de liderança argentina.

Nesse sentido, ao analisar o conjunto de declarações das Cúpulas Sul-Americanas que precederam a criação da UNASUL, o conjunto de Declarações emitidos pelo CCEG e o conjunto de declarações públicas de chefes de Estado e Ministros de Relações Exteriores em ocasião das reuniões de alto nível no período 2000-2011, Meunier e Medeiros (2013, p. 704-705) identificaram diversos elementos que apontam para a construção de uma identidade geopolítica sul-americana em meio à diversidade de nações que estão no subcontinente:

i) uso de terminologia identitária conduzindo à dinâmica de formação do “nós” e, em consequência, dos “outros”: referências a “nações-irmãs”, “família sul-americana”, “Pátria Grande”; *ii)* busca de uma projeção internacional para a identidade coletiva, ligada à construção da Unasul como ator de defesa e exposição dos interesses de seus membros internacionalmente; *iii)* dimensão de conteúdo: baseada em experiências históricas e elementos culturais compartilhados, fazendo-se uso especialmente de simbologia relacionada aos movimentos de independência; *iv)* dimensão normativa: remete-se ao compartilhamento de valores como princípios da integração regional ou como seus objetivos; *v)* está inserida em uma narrativa cíclica que envolve passado, presente e futuro em comum.

Segundo as análises qualitativas da produção normativa da UNASUL realizadas por Pinto (2019) e Luigi (2017), é possível afirmar que o CCEG e o CMRE foi proativo no agrupamento de soberania para promover a negociação política de crises regionais, proteger a soberania de Estados membros e da região, e construir posições conjuntas sobre temas centrais da agenda internacional. Porém, é possível afirmar que houve uma progressiva politização do processo de integração regional, visto que a última Cúpula da UNASUL foi em 2014. Em 2015 o presidente colombiano Juan Manuel Santos recusou publicamente participar da Reunião Extraordinária que foi convocada para tratar a crise venezuelana, marcando o início da repolitização regional que será concretizada com o bloqueio da UNASUL e a criação do Grupo de Lima em 2017 (LIMA DECLARATION, 2017).

GRÁFICO 1: ESTIMATIVA DO TRABALHO NORMATIVO DA UNASUL



Nota: Dados sobre os três conselhos deliberativos da UNASUL. Os dados sobre o “Total de documentos oficiais no arquivo da UNASUL” vão até 24 de abril de 2017. **Fonte:** elaboração nossa com dados de Luigi (2017) e Pinto (2019).

Como corroboração apresentamos os dados quantitativos da produção total de documentos oficiais e de normativas pelos três conselhos deliberativos como forma de estimar o trabalho formal da UNASUL em uma perspectiva temporal (Gráfico 1). É possível notar uma

crescente produção nos anos iniciais com pico em 2012, ano em que o último conselho ministerial setorial foi criado, e uma queda posterior até o bloqueio da Secretaria Geral em 2017, com uma possível tentativa de retomar os trabalhos após o realinhamento político em 2016.

Após rastrear o processo de institucionalização do projeto de integração regional da UNASUL com foco nos mecanismos de proteção da estabilidade política regional, analisaremos o grau de institucionalização conforme o modelo de etapas da integração política regional de Dosenrode (2010), as categorias comunidade, especificidade e autonomia propostas por Keohane (1993), e conforme os níveis de *regioness* (regionalidade) propostos por Pía Riggirozzi (2012).

Ao aplicar as etapas da integração política regional de Dosenrode (2010), podemos caracterizar a União de Nações Sul-Americanas como uma confederação. Definida pela preservação da soberania positiva e negativa dos Estados membros, devido à estrutura organizacional com diversos conselhos de representantes sem poderes para implementar suas decisões diretamente, aos Estados membros poderem participar de variadas instituições internacionais, e aos diferentes modelos de democracia e economia política dos Estados membros. Uma comunidade política internacional devido aos diversos casos em que houve coordenação da política exterior dos membros para a proteção da estabilidade política regional, estabilidade institucionalizada como condição para o avanço da coordenação política nos conselhos setoriais,

Ao aplicar o modelo de Keohane (1993), podemos afirmar que o grau de institucionalização das expectativas do comportamento adequado e os entendimentos acerca de como interpretar as ações que causem instabilidade política à ordem constitucional de um Estado membro atingido pela UNASUL foi alto. Durante sua vigência *de facto* (2008-2016), a organização atuou como uma *comunidade* de segurança da estabilidade política sul-americana e mundial atuando por meio da iniciativa da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral, e por meio de declarações do CMRE e do CCEG em diversos casos (LUIGI, 2017; PINTO, 2019). Destacamos o exercício coletivo do poder soberano regional no apoio ao Grupo do Rio na mediação de tensões militares entre Colômbia, Equador e Venezuela em 2008; na resistência ao golpe de Estado em Honduras em 2009; no apoio reiterado à disputa argentina pelas Ilhas Malvinas; no apoio concreto ao Haiti; no apoio ao processo de paz na Península da Coreia; no apoio aos produtores de folha de coca bolivianos contra a Guerra às Drogas; no apoio ao processo de paz na Colômbia; no apoio ao processo de paz na Palestina; no apoio ao processo

de paz na Síria; no apoio na intermediação do conflito entre EUA e Cuba; no apoio à demanda argentina por reestruturação da sua dívida externa; e no apoio à estabilidade política na Turquia. E destacamos os casos em que houve transferência *ad hoc* ou permanente de autoridade e direitos soberanos para a OIG: na Bolívia em 2008, no Equador em 2010, no Paraguai em 2012 e na Venezuela desde 2013.

Por sua vez, é possível afirmar que o nível em que as expectativas dos atores sobre a proteção da estabilidade política regional estavam claramente identificadas na forma de regras durante os casos críticos que serão analisados comparativamente foi médio após a entrada em vigor do Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia apenas em 2014. Apesar de o Protocolo ter entrado em vigor apenas em 2014 e não estabelecer os critérios para determinar o que é um regime democrático, a UNASUL demonstrou a capacidade de perceber e reagir aos neogolpes em Honduras (2009), Paraguai (2012) e Brasil (2016), eventos que a própria bibliografia especializada da Ciência Política tem dificuldades em reconhecer (VITULLO; SILVA, 2020).

No que tange o nível em que a instituição pode alterar suas próprias regras para a proteção da estabilidade política sul-americana, em vez de depender inteiramente de agentes externos para fazê-lo, é possível afirmar que a *autonomia* do CCEG da UNASUL foi média. Quando atingiu o consenso, o CCEG foi capaz de agrupar e delegar a soberania dos Estados membros em ações *ad hoc* e em instituições de caráter permanente para estabilizar politicamente a região e construir uma federação plurinacional, indo além do interesse dos atores políticos domésticos como a demora nas ratificações do tratado constitutivo, do protocolo adicional e do Banco do Sul pelos senados brasileiro, colombiano e paraguaio comprovam.

Por fim, analisamos o nível de *regionness* atingido pelo processo de integração da UNASUL na proteção da estabilidade política regional conforme a sistematização de Riggiozzi (2012) e a análise realizada até aqui (Quadro 2). Argumentamos que o processo da UNASUL propôs uma regionalidade autônoma a partir de uma base lógica de contestação ao domínio imperialista estadunidense e ao paradigma de governança transnacional neoliberal, constituindo uma América do Sul a partir de práticas de construção de convergências e de proteção da estabilidade política entre os Estados membros. Nesse sentido, a UNASUL constituiu uma comunidade política institucionalizada na forma de uma confederação, com objetivo de construir uma federação plurinacional (com um parlamento e uma cidadania regionais), caracterizada pela coordenação intergovernamental multidimensional por meio de conselhos setoriais com um discurso institucional de compromisso com o combate à desigualdade social,

com a promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável e com a promoção da autonomia regional.

QUADRO 2: TIPO DE REGIÃO E *REGIONNESS* NA UNASUL

| | |
|---|---|
| Base lógica | Construção da região como resultado de uma crítica ao domínio imperialista estadunidense e ao paradigma de governança neoliberal. Reclamando a região como espaço autônomo: capaz de prover bens públicos regionais, bens sociais regionais e promover a cooperação para o desenvolvimento socioeconômico. |
| <i>Regional space</i> (região constituída por práticas) | Espaço para a construção da convergência entre os processos de cooperação e integração sul-americanos, garantindo a estabilidade política dos diferentes modelos de democracia e de economia política dos membros. |
| <i>Regional complex</i> (cooperação e práticas transfronteiriças) | Coordenação intergovernamental multidimensional como meio para promover a América do Sul como uma comunidade política em um sistema internacional multipolar. |
| <i>Regional society</i> (cooperação organizada) | Conselhos Setoriais para aprofundar as relações intergovernamentais, com o Foro de Participação Cidadã para promover a democratização do processo e Grupos de Trabalho para atuações pontuais. Visa construir uma federação plurinacional com parlamento e cidadania supranacional. |
| <i>Regional community</i> (fundações simbólicas) | Discurso institucional refletindo novos compromissos com o combate à desigualdade social, promoção pública do desenvolvimento socioeconômico sustentável e da autonomia regional. |
| <i>Institutionalised polity</i> (comunidade política institucionalizada) | Confederação, caracterizada pela proteção da soberania negativa e positiva dos Estados membros, com reconhecimento externo como um ator internacional. |

Fonte: elaboração nossa.

Tendo em vista o caráter *sui generis* da proposta sul-americana, pesquisadores do Regionalismo propuseram a aplicabilidade de novos conceitos para caracterizar a nova fase do regionalismo latino-americano, tais como a quarta onda de integração latino-americana, o regionalismo pós-liberal ou o regionalismo pós-hegemônico (SARAIVA, 2013; SOUZA, 2012). Segundo Dabène (2012b, p. 27, tradução nossa): “A Onda 4 é neo-estruturalista, com diferentes graus de rejeição ao neoliberalismo [...] impulsionada pelo Brasil e pela Venezuela [...]”²⁵. Por sua vez, Motta Veiga e Rios (2007, p. 28) propõem:

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e investimento e sua consolidação em acordos comerciais não são capazes de gerar endogenamente benefícios para o espaço para a implementação de políticas nacionais de desenvolvimento e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com questões de desenvolvimento e equidade.

²⁵ “W4 is neo-structuralist, with different degrees of rejection of neoliberalism [...] driven by Brazil and Venezuela [...]”.

Por fim, Pía Riggirozzi e Diana Tussie (2012, p. 12, tradução nossa) desenvolvem o conceito de *regionalismo pós-hegemônico* com inspiração na filosofia-política de Gramsci e na teoria internacional de Robert Cox.

Por pós-hegemônico entendemos estruturas regionais caracterizadas por práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal liderada pelos EUA a favor do reconhecimento de outras formas políticas de organização e gestão econômica de bens (públicos) regionais²⁶.

Importante salientar que segundo Briceño-Ruiz e Hoffmann (2015, p. 6, tradução nossa) o conceito de regionalismo pós-hegemônico “[...] descreve um ‘novo período’ de integração econômica regional latino-americana e cooperação política, mas não um novo modelo. Pelo contrário, capta a pluralidade de modelos que, até agora, coexistem em diferentes grupos regionais”²⁷. Segundo Riggirozzi e Tussie (2012, 2017, 2018), o regionalismo pós-hegemônico criou um novo espaço para as práticas políticas de atores que disputam a agenda das políticas públicas em seus Estados nacionais, estabelecendo novas preferências políticas enquanto protege a autonomia das economias políticas nacionais por meio do processo de integração. Os novos conceitos interpretativos demonstram os avanços meta-teóricos no campo de estudo em que:

[...] debates atuais sobre o regionalismo estão focados na crescente complexidade do regionalismo e em suas multivariadas interações entre atores estatais e não-estatais, instituições e processos em variados níveis de interação, variando do bilateral ao regional, inter-regional, e multilateral/global²⁸ (SÖDERBAUM, 2015, p. 21, tradução nossa).

A despeito dos objetivos monumentais e dos novos conceitos, a UNASUL pode ser simplesmente definida como uma organização internacional intergovernamental, dependente da anuência e das capacidades materiais dos governos presidencialistas de seus Estados membros (MALAMUD, 2012; MORAVCSIK, 1993). Ainda mais surpreendente que um processo decisório dependente de consenso em uma OIG com 13 membros (BLAKE; PAYTON, 2015), frente às diversas organizações internacionais que possuem impacto no

²⁶ “By post-hegemonic we mean regional structures characterized by hybrid practices as a result of a partial displacement of dominant forms of US-led neoliberal governance in the acknowledgement of other political forms of organization and economic management of regional (common) goods”.

²⁷ “[...] describes a ‘new period’ of Latin American regional economic integration and political cooperation, but not a new model. Rather, it captures the plurality of models which, so far, coexist in different regional groups”.

²⁸ “[...] current debates about regionalism are focusing on the rising complexity of regionalism and by multifold interactions between state and non-state actors, institutions and processes at a variety of interacting levels, ranging from the bilateral to the regional, interregional, and multilateral/global”.

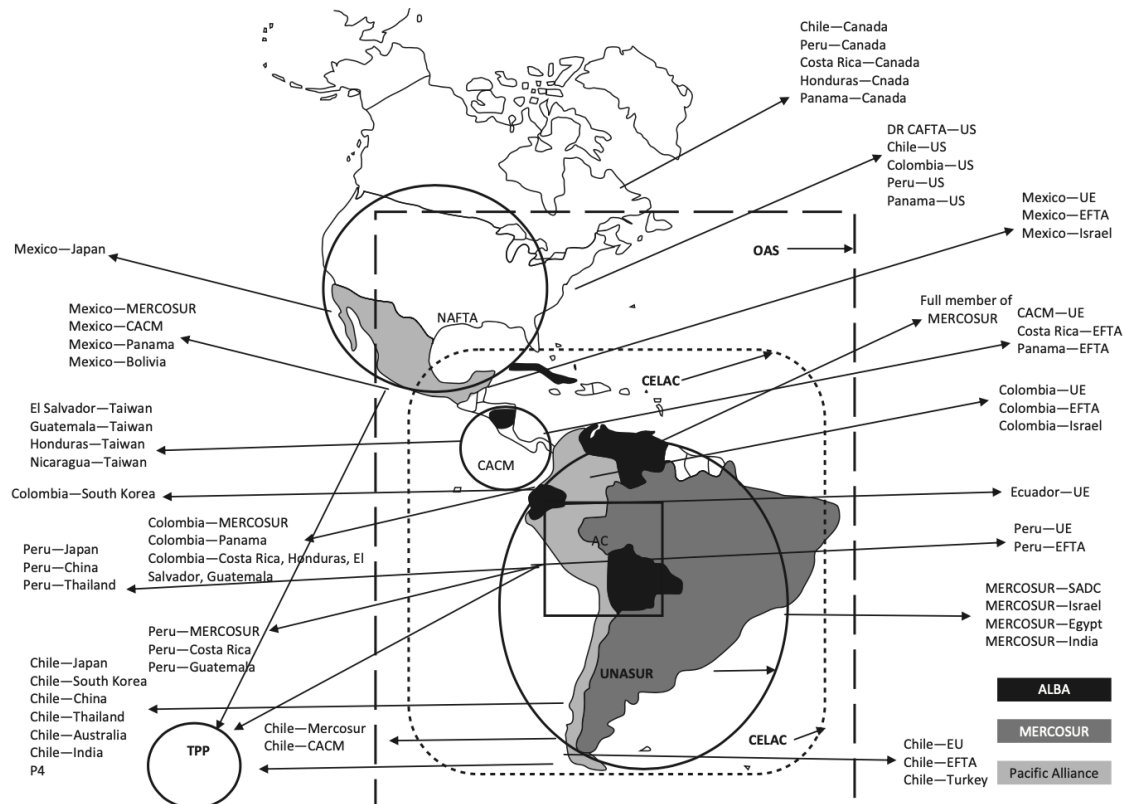
processo de integração latino-americano, paradoxalmente o ambicioso projeto institucional da UNASUL reconhece a autonomia e legitimidade dessas instituições apesar de demandar a capacidade exclusiva de representar a América do Sul (NOLTE; COMINI, 2016; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Em síntese, a bibliografia especializada propõe que a UNASUL foi constituída como uma OIG de coordenação política multidimensional, cuja ação era condicionada ao consenso entre os governos nacionais sul-americanos que buscavam construir a integração dos seus povos para além da dimensão comercial por meio de seus conselhos ministeriais setoriais e da convergência entre o Mercosul, a CAN, o Chile, a Guiana e o Suriname (FIGUEIREDO, 2014; FORTI NETO, 2019; GARCIA, 2016; GOMES, 2012; LUIGI, 2017; PINTO, 2019; SCHMIDT, 2016). Devido ao modelo institucional *sui generis* com múltiplos conselhos e Estados membros com participações em instituições internacional sobrepostas e em outros processos de integração regional, a UNASUL por vezes foi caracterizada como uma “organização guarda-chuva”, caracterização geralmente aplicada para o sistema das Nações Unidas ou para o sistema Interamericano (BRICEÑO-RUIZ; HOFFMANN, 2015; COOPER, 2018; NERY, 2016).

Além de promover a coordenação política regional por meio da convergência entre os processos de cooperação e integração sub-regionais, e fomentar ativamente o desenvolvimento socioeconômico regional por meio dos projetos dos conselhos ministeriais setoriais, o projeto de integração regional da União de Nações Sul-Americanas estabeleceu que suas normativas fossem aprovadas apenas por consenso e obrigatórias somente após o cumprimento do devido processo de internalização de cada respectivo membro. Em particular, o regime da UNASUL para a proteção da estabilidade política regional esteve com um grau baixo de institucionalização em 2008 e um maior grau relativo de institucionalização em 2012. Ou seja, ao analisar a estrutura institucional e o processo decisório da UNASUL, além de fomentar a tendência de difusão dos processos de governança regional (e global, em última instância), o projeto elevou a estabilidade política da ordem constitucional democrática de seus Estado membros ao nível de condição necessária para o sucesso dos citados objetivos do processo de integração (BRICEÑO-RUIZ; HOFFMANN, 2015; HOFFMANN, 2016; RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015). Por essas razões, é possível afirmar que a União de Nações Sul-Americanas propôs um projeto de integração regional confederativo, caracterizado pela preservação da soberania negativa e positiva das nações que o constituíram.

“Como resultado, uma complexa rede de regimes aninhados, sobrepostos e paralelos caracteriza o Hemisfério Ocidental”²⁹ (GÓMEZ-MERA, 2015, tradução nossa) (Figura 3). No que tange nossos dois casos críticos selecionados, em 2008 na Bolívia e em 2012 no Paraguai, interagiram diferentes regimes de proteção à estabilidade política democrática. Os regimes da UNASUL, da CAN, da ALBA e da OEA interagiram no caso boliviano, e os regimes da UNASUL, CELAC, MERCOSUL e OEA interagiram no caso paraguaio. Segundo a bibliografia especializada, são possíveis interações dentro do espectro da sinergia, cooperação, conflito e segmentação (MALAMUD, 2013; NOLTE, 2014; RIBEIRO, 2020). A ambiguidade entre as normas, as estratégias políticas interinstitucionais e a competição entre regimes são os mecanismos pelos quais os Estados membros podem fazer uso estratégico dessa situação (ALTER; MEUNIER, 2009; DREZNER, 2009; GÓMEZ-MERA, 2015). Consideraremos as interações entre os regimes citados no rastreamento de processos e nas análises histórico-comparativas dos casos.

FIGURA 3: O REGIONALISMO COMPLEXO NAS AMÉRICAS EM 2016



Fonte: José Briceño-Ruiz (2017).

²⁹ “As a result, a complex network of nested, overlapping, and parallel regimes characterizes the Western Hemisphere”.

CAPÍTULO 2: OS MODELOS EXPLICATIVOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Para investigar a causa para os efeitos dos processos de intervenções coletivas diplomáticas da União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política na Bolívia em 2008 e no Paraguai em 2012, no segundo capítulo desenvolvemos as ferramentas teóricas para a análise dos casos críticos selecionados. No primeiro e no segundo subcapítulos descrevemos os mecanismos causais das teorias da integração regional, o *intergovernamentalismo liberal* e o *neofuncionalismo*. Por fim, em um terceiro subcapítulo definimos o modelo institucional de *confederação* para compreender as condições teóricas para a efetividade de organizações internacionais que preservem a soberania positiva e negativa de seus Estados membros.

Antes de começarmos a especificar os mecanismos causais das hipóteses promovidas pelas teorias da integração regional, é importante destacar que “Na América Latina, a integração é vista antes como um mecanismo para fortalecer os Estados-nação por meio da promoção de ações comuns sob uma lógica de solidariedade”³⁰ (BRICEÑO-RUIZ, 2018, p. 116, tradução nossa). Nesse sentido, aplicaremos enfoques conceituais que se complementam, cada um salientando aspectos diferentes de um processo de integração regional.

Lembrando Schmitter (2010, p. 9) “Temos apenas um instrumento que pode nos ajudar a transferir conhecimento e lições de uma região para outra: a teoria”. Assim, prosseguiremos orientados pela abertura intelectual crítica expressa em melhores palavras por Söderbaum (2015, p. 21, tradução nossa):

O Regionalismo de hoje é caracterizado por um cenário intelectual em mudança do regionalismo, com maior diálogo entre abordagens teóricas, mas também com a crescente aceitação de que uma infinidade de pontos de vista e perspectivas científicas são necessárias e plausíveis. Uma quantidade considerável de confusão que a guerra de trincheiras envolvendo o estudo do Novo Regionalismo nas décadas de 1980, 1990 e 2000 foi abandonada ou resolvida³¹.

³⁰ “En América Latina, la integración se percibe más bien como um mecanismo para fortalecer los Estados nación mediante la promoción de acción comunes bajo una lógica de solidaridad”.

³¹ “Today’s regionalism is characterized by a changing intellectual landscape of regionalism, with increased dialogue between theoretical approaches but also the increasing acceptance that a multitude of scientific standpoints and perspectives are necessary and plausible. A considerable amount of the confusion the trench-war surrounding the study of new regionalism in the 1980s, 1990s and 2000s has been abandoned or solved”.

2.1 O MODELO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL

Acreditamos que é possível afirmar que nos últimos anos a teoria intergovernamentalista liberal tornou-se a abordagem central no estudo dos processos de integração regional na América Latina e Caribe particularmente por oferecer uma explicação plausível para os ciclos de politização e repolitização identificados nos processos de integração no longo prazo (DABÈNE, 2012a, 2012b; MALAMUD, 2012; PINTO, 2019). Inferimos a partir desse modelo teórico que o processo de integração regional da UNASUL poderia ser *(HI) dependente de uma estratégia que reproduza a assimetria de poder material no meio institucional visando meta-poder* (ESTRE, 2019; MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019; PAES; MARTINS, 2014).

Em sua formulação original, Moravcsik (1993, p. 480, tradução nossa) explicava que o “No núcleo do intergovernamentalismo liberal estão três elementos essenciais: a suposição do comportamento racional do estado, uma teoria liberal da formação de preferências nacionais e uma análise intergovernamentalista da negociação interestatal”³². Na formulação mais recente, a teoria intergovernamentalista liberal sustenta dois pressupostos sobre a política internacional: que os Estados são os atores críticos em um contexto de anarquia internacional e que os atores estatais são intencionais e ao menos limitadamente racionais (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019) O primeiro pressuposto leva os teórico intergovernamentalistas liberais a afirmarem que “estados buscam atingir objetivos principalmente por meio da negociação e barganha intergovernamental, e não por uma autoridade centralizada que formula e executa decisões políticas”³³ (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019, p. 65, tradução nossa). O segundo pressuposto do modelo explicativo intergovernamentalista liberal para a integração regional está fundamentado no modelo do ator racional da teoria institucionalista neoliberal (CASTRO, 2012; KEOHANE, 1988, 1993; MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019).

Assim, ao utilizar o intergovernamentalismo liberal em uma análise, notamos que, além dos dois pressupostos de Moravcsik (1993), também estamos aceitando os dois pressupostos de que Keohane (1988; 1993) se vale para construir o seu próprio modelo

³² “At the core of liberal intergovernmentalism are three essential elements: the assumption of rational state behaviour, a liberal theory of national preference formation, and an intergovernmentalist analysis of interstate negotiation”.

³³ “[...] states seek to achieve goals primarily through intergovernmental negotiation and bargaining, rather than through a centralized authority that makes and enforces political decisions”.

explicativo do institucionalismo neoliberal. Para estimar o impacto da variação no grau da institucionalização no comportamento de atores internacionais que juntos compõe um sistema de interações com impactos recíprocos, a teoria institucionalista neoliberal assume que 1) os atores devem ter alguns interesses em comum e 2) que as variações no grau de institucionalização exerçam impactos significativos sobre o comportamento do Estado (KEOHANE, 1988; 1993).

A partir desses pressupostos, a teoria intergovernamentalista liberal propõe um modelo de análise de um processo de integração regional em três estágios (Quadro 3), no qual “os estados definem primeiro as suas preferências, depois barganham até atingir acordos substantivos e, finalmente, criam (ou ajustam) instituições para se comprometerem e garantirem esses resultados diante da futura incerteza política”³⁴ (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019, p. 65, tradução nossa). Cada estágio possui uma dinâmica própria e deve ser explicado por uma teoria específica, o sucesso na iniciativa de integração só é possível após o sucesso em cada estágio da sequência multicausal (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019).

QUADRO 3: A SEQUÊNCIA MULTICAUSAL DO INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL

| Estágios de negociação | Formação da preferência nacional | Barganha interestatal | Escolha institucional |
|--|--|--|---|
| Variáveis independentes possíveis | Interesses temáticos vs. Geopolíticos ↓ | Interdependência assimétrica vs. Empreendedorismo supranacional ↓ | Ideologia federalista vs. Administração tecnocrática centralizada vs. Compromissos críveis ↓ |
| Resultados observados | Preferências nacionais subjacentes → | Acordos substantivos → | Escolha entre delegar ou agrupar a tomada de decisão em instituições internacionais |

Fonte: tradução nossa com base em Moravcsik e Schimmelfennig (2019, p. 66).

O estágio de formação da preferência nacional, conforme mencionado, é explicado pela teoria institucionalista neoliberal (SCHIMMELFENNIG, 2013). As preferências estatais em questões econômicas serão explicadas de acordo com os modelos econômicos de oferta e demanda por representação política em democracias liberais (GROSSMAN; HELPMAN, 1994). Porém, mesmo para a comunidade de segurança que a Europa Ocidental constituiu desde a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte, Moravcsik e Schimmelfennig

³⁴ “states first define preferences, then bargain to substantive agreements, and finally create (or adjust) institutions to commit to and secure those outcomes in the face of future political uncertainty”.

(2019) concluem que questões geopolíticas e ideológicas tiveram impacto significativo em diversos momentos críticos do seu processo de integração política.

Na segunda edição do manual sobre *European Integration Theory*, Moravcsik e Schimmelfennig (2009) ainda sustentavam que o processo europeu respondia a uma dinâmica fundamentalmente econômica. Assim, Schimmelfennig (2015, p. 256, tradução nossa) afirma que “Em suma, o intergovernamentalismo liberal é, em essência, uma teoria materialista e funcionalista da integração: a interdependência material, predominantemente econômica, induz que os estados se integrem para colher benefícios estáveis e altos da cooperação”³⁵. Porém, os diversos desafios que a União Europeia viveu desde 1998 levaram os autores a ampliarem o escopo de interesses sociais temáticos considerados para a formação das preferências nacionais subjacentes, aproximando a teoria de uma formulação das preferências nacionais com base em um racionalismo imperfeito (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019) e abrindo a possibilidade para a sua aplicação em diálogo com a teoria neofuncionalista e com o modelo institucional de confederação que se aproximam de um modelo do ator racional imperfeito.

Assim, após revisar a formulação das preferências nacionais, Moravcsik e Schimmelfennig (2019, p. 66, tradução nossa, *italico original*) atualmente sustentam que, segundo a hipótese do intergovernamentalismo liberal,

A integração da União Europeia pode ser melhor entendida como uma série de escolhas racionais feitas pelos líderes nacionais. Essas escolhas responderam a constrangimentos e oportunidades decorrentes dos *interesses societais em áreas temáticas (naquele período [1998], em grande parte econômicos)* de poderosos constituintes domésticos, o *poder relativo* dos estados decorrentes da interdependência assimétrica e o papel das instituições no fortalecimento da *credibilidade de compromissos interestatais*³⁶.

Portanto, no estágio de formação das preferências nacionais da teoria intergovernamentalista liberal,

Seguindo as teorias liberais das relações internacionais, que se concentram nas relações estado-sociedade, os objetivos da política externa dos governos nacionais são vistos como mutáveis em resposta à mudança de pressão dos grupos sociais

³⁵ “In sum, LI is in essence a materialist and functionalist theory of integration: material, predominantly economic, interdependence prompts states to integrate in order to reap stable and high benefits from cooperation”.

³⁶ “EU integration can best be understood as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the *issue-specific societal (in that period [1998], largely economic) interests* of powerful domestic constituents, the *relative power* of states stemming from asymmetrical interdependence, and the role of institutions in bolstering the *credibility of interstate commitments*”.

domésticos, cujas preferências são agregadas por meio de instituições políticas (MORAVCSIK, 1993, p. 481, tradução nossa)³⁷.

Assim, “[...] os objetivos fundamentais dos estados—'as preferências estatais'—e as estratégias que eles usam para alcançá-los não são fixos nem uniformes: eles variam entre questões, estados e tempo de acordo com a interdependência social específica da questão e instituições domésticas”³⁸ (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019, p. 66, tradução nossa). A formação racional imperfeita da preferência estatal em questões de política exterior implícita nessa formulação encontra suporte em modelos quantitativos sobre o comportamento legislativo estadunidense em negociações comerciais (BALDWIN; MAGEE, 2000).

Para explicar o resultado do estágio da barganha interestatal, a teoria intergovernamentalista liberal utiliza o modelo de negociações diplomáticas do “jogo de dois níveis” (PUTNAM, 1988) que, por sua vez, também se vale do modelo de oferta e demanda de representação política e da variável interdependência assimétrica para atingir sua explicação sobre o acordo substantivo atingido ou não pelos Estados que negociam (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019; SCHIMMELFENNIG, 2013). A partir das teorias da barganha e negociação, o intergovernamentalismo liberal utiliza três determinantes para o poder de barganha interestatal: (1) alternativas políticas unilaterais, (2) coalizões alternativas, e (3) o potencial de comprometimento e ligação entre agendas (MORAVCSIK, 1993).

Por fim, para explicar o último estágio da sequência multicausal do intergovernamentalismo liberal, Moravcsik depende da teoria institucionalista neoliberal para explicar as escolhas institucionais a partir das relações entre os atores internacionais envolvidos (CASTRO, 2012; KEOHANE, 1988; 1993; MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019). O intergovernamentalismo liberal explica a escolha do desenho institucional propondo que “[...] diferentes problemas em áreas específicas de cooperação produzem diferentes desenhos institucionais, variando com a gravidade do conflito de distribuição, problemas de aplicação e incerteza sobre as preferências de outros atores e os futuros estados do mundo”³⁹ (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019, p. 69, tradução nossa). Nesse sentido, a teoria

³⁷ “Following liberal theories of international relations, which focus on state-society relations, the foreign policy goals of national governments are viewed as varying in response to shifting pressure from domestic social groups, whose preferences are aggregated through political institutions”.

³⁸ “[...] the fundamental goals of states—‘state preferences’—and the strategies they use to achieve them are neither fixed nor uniform: they vary across issues, states, and time according to issue-specific societal interdependence and domestic institutions”.

³⁹ “Regime theory predicts, therefore, that different issue-specific problems of cooperation yield different institutional designs, varying with the severity of distributional conflict, enforcement problems, and uncertainty about the preferences of other actors and the future states of the world”.

propõe que as decisões dos Estados membros para agrupar ou delegar soberania na organização regional refletem as variações nas preocupações dos governos nacionais com suas capacidades de comprometimento em áreas temáticas específicas (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019). Ou seja, a teoria prevê que conforme o processo de integração encontrar desafios de coordenação, que resultam em custos de transações, os Estados membros tenderão a delegar essas decisões ao fórum multilateral que pode atingir acordos mais eficientes e garantidos (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2019).

2.2 O MODELO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL DO NEOFUNCIONALISMO

Após especificar a sequência multicausal hipotética que a teoria intergovernamentalista liberal propõe explicar a dinâmica de processos de integração regional, seguiremos com a descrição da sequência multicausal hipotética proposta pela teoria neofuncionalista. Inferimos a partir desse modelo teórico que o processo de integração regional da UNASUL poderia ser *(H2) dependente de uma hegemonia consensual iniciada pelo Brasil e de ações empreendedoras de políticos regionais* (BURGES, 2008; MALAMUD; SCHMITTER, 2006; SCHMITTER, 2010; VIEIRA, 2020).

É possível afirmar que o neofuncionalismo foi criado por Ernest Haas no final da década de 1950 para explicar a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e da posterior Comunidade Econômica Europeia. Em *The Uniting of Europe* (HAAS, 2004), o autor formula sua teoria neofuncionalista sobre como a cooperação que começou na comunidade do carvão e do aço tinha *transbordado (spillover)* sobre a comunidade econômica e a comunidade de energia atômica integrando progressivamente os Estados europeus. Atualmente é possível afirmar que “Para os neofuncionalistas, a integração é um processo que envolve não apenas a criação de instituições regionais e a expansão gradual de seu papel, mas também a transformação das expectativas e atividades dos atores participantes”⁴⁰ (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019, p. 46, tradução nossa).

Esse presumido caráter transformativo do processo de integração regional diferencia o neofuncionalismo do intergovernamentalismo liberal. Segundo Niemann, Lefkofridi e Schmitter (2019, p. 46, tradução nossa):

⁴⁰ “For neofunctionalists, integration is a process that involves not only the creation of regional institutions and the gradual expansion of their role, but also the transformation of participating actors’ expectations and activities”.

[...] o neofuncionalismo diverge ontologicamente de teorias tais como o intergovernamentalismo que o tratam [o processo de integração regional] como uma sequência invariável de eventos (principalmente negociação de tratados) envolvendo a mesma competição “realista” de “soma-zero” cujo resultado é determinado pelas capacidades relativas de poder de seus estados membros⁴¹.

Além dessas diferenças com o intergovernamentalismo liberal, o neofuncionalismo propõe que os atores governamentais não representam o interesse nacional unificado ao longo do processo de integração e, por conseguinte, não determinam o processo (PIERSON, 1996; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). Apesar de trabalhar com essa perspectiva “pluralista” sobre a variedade de atores e interesses sociais com impacto significativo em um processo hipotético de integração, segundo teóricos neofuncionalista, no geral, trata-se de uma teoria elitista (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). Segundo Haas (2004, p. xii, tradução nossa), o processo de integração europeu foi impulsionado “pela manipulação das forças social de elite por parte de grupos pequenos de políticos e administradores pragmáticos, em um contexto de uma vaga, mas permissiva opinião pública”⁴².

Para formular seu modelo explicativo para um processo de integração regional, os teóricos neofuncionalistas se valem de 5 pressupostos sobre as principais forças que impulsionam o processo (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). (1) Assume que o processo é dirigido por atores egoísta e racionais imperfeitos, que são capazes de aprender e mudar suas preferências, de interesses e estratégias. (2) Quando estabelecidas, as instituições regionais podem adquirir um grau de autonomia na formulação de políticas, e os empregados dessas instituições podem ser agentes na promoção de mais integração. (3) As decisões políticas de instituições regionais tendem a ser incrementais, normalmente tomadas com conhecimento imperfeito das questões e muitas vezes sob pressão de crises ou prazos. (4) Sob um processo de integração regional, a interação entre os atores é melhor caracterizada como um “jogo de soma positiva” no qual todos os envolvidos se beneficiam por meio do processo decisório “supranacional” que emerge das interações cumulativas. (5) As interações entre os diversos atores (nacional, subnacionais e, eventualmente, supranacionais) no processo de integração resultarão em maior interdependência por meio de complexas redes de produção, comércio e investimentos na crescente economia capitalista. A partir desses pressupostos teóricos, os neofuncionalistas propõem que custos de transação em uma área das relações internacionais

⁴¹ “[...] neofunctionalism differs ontologically from theories such as intergovernmentalism that treat it as an invariant sequence of events (mainly Treaty negotiations) involving the same “realistic” and “zero-sum” competition whose outcome is determined by the relative power capabilities of its member states”.

⁴² “[...] by manipulation of elite social forces on the part of small groups of pragmatic administrators and politicians, in the setting of a vague but permissive public opinion”.

entre os Estados que estão em processo de integração, estarão associadas a entraves em outras áreas, aumentando a eficiência do nível regional para a tomada de decisões e assim gerando o *spillover* (PIERSON, 1996; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019).

Neofuncionalistas desenvolveram três categorias de *spillover*: o funcional, o político e o cultivado. O *spillover funcional* diz respeito à lógica do processo retroalimentado de integração setorial produtiva identificada por Haas (LINDBERG; SCHEINGOLD, 1970), porém a ativação da lógica funcional depende da percepção dos atores envolvidos (NIEMANN, 2006). O *spillover político*, por sua vez, diz respeito ao processo no qual são as iniciativas e demandas das elites nacionais (governamentais e não-governamentais) que resultam em maior integração (TRANHOLM-MIKKELSEN, 1991), porém para a socialização das elites ter impacto positivo devemos observar condições tais como “um mundo da vida comumente compartilhado”, “incertezas e conhecimento insuficiente”, “a possibilidade de longas discussões” e “baixos níveis de politização” (NIEMANN, 2006). “Sob tais condições, os atores estarão predispostos a deliberar, raciocinar, argumentar e persuadir, em vez de barganhar, e, conseqüentemente, podem passar por um aprendizado mais profundo (reflexivo)”⁴³ (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019, p. 64, tradução nossa). Por fim, o *spillover cultivado* se refere aos processos nos quais a atuação das elites supranacionais, os empregados da organização regional criada, oferecem o suporte técnico necessário para que os Estados membros percebam denominadores comuns que impulsionem o processo de integração (TRANHOLM-MIKKELSEN, 1991).

Neofuncionalistas propõem que a integração regional não é necessariamente um processo automático ou vigoroso, mas dependente de condições favoráveis e, por conseguinte, melhor caracterizado como um processo dialético com forças sociais a favor e contra (TRANHOLM-MIKKELSEN, 1991; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). Duas variáveis são destacadas por seu valor analítico no modelo neofuncionalista, a “consciência soberana” e as “restrições e diversidades domésticas” (NIEMANN, 2006). Ou seja, para os neofuncionalistas o racionalismo imperfeito atribuído aos atores implica que “a capacidade de aprendizado e reflexão dos atores tem um impacto na maneira como atribuem significado ao mundo material”⁴⁴ (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019, p. 64, tradução nossa).

⁴³ “Under such conditions, actors are predisposed to deliberate, reason, argue, and persuade, rather than bargain, and may consequently undergo more deeply-rooted (reflexive) learning”.

⁴⁴ “actors’ capacity for learning and reflection has an impact on the way in which they attach meaning to the material world”.

Assim, a opinião pública pode ter impacto na percepção dos interesses dos atores envolvidos em processo de integração regional, sendo outra variável no processo de integração regional em suas dimensões econômicas e políticas (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). Apesar de teorizarem que a politização de um processo de integração regional geralmente resultaria no aumento das controvérsias e no bloqueio do avanço (SCHMITTER, 1970a; LINDBERG; SCHEINGOLD, 1970), Schmitter (1969, p. 166, tradução nossa, *italico original*) define a politização em um cenário tipo-ideal positivo como:

[...] um processo pelo qual aumenta a *controvérsia* da tomada de decisões conjunta. Por sua vez, é provável que isso leve a um *aumento da audiência ou da clientela* interessada e ativa na integração. Em algum momento, uma *redefinição manifesta de objetivos mútuos* provavelmente ocorrerá [...] juntamente com uma *mudança nas expectativas e lealdade dos atores* em relação ao novo centro regional⁴⁵.

Ao rejeitar a proposta de progressão automática do processo de integração regional, os neofuncionalistas (SCHMITTER, 1970b; PIERSON, 1996; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019) trabalham com um modelo de ciclos decisórios nos quais, após os ciclos iniciais, os ciclos preparatórios seriam responsáveis pelas mudanças na dinâmica entre os Estados membros e nas competências das instituições internacionais (NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019). Ou seja, teorizam que “a cada crise sucessiva resolvida e conforme instituições comuns emergem dos ciclos decisórios iniciais, normas de nível regional [...] ganham em significância ao ponto em que elas começam a obscurecer as opiniões e ações dos governos nacionais, associações e indivíduos”⁴⁶ (SCHMITTER, 2004, p. 61, tradução nossa).

A teoria neofuncionalista trabalha com um conjunto simplificado de alternativas estratégicas ao *spillover*. Schmitter (1970a, p. 846; NIEMANN; LEFKOFRIDI; SCHMITTER, 2019, p. 63) descreve as cinco opções estratégicas que teoricamente estariam disponíveis aos atores em processo de integração regional: 1) *spillover*, que significa aumentar tanto o escopo quanto o nível de autoridade e legitimidade da instituição regional; 2) *spill-around*, que seria a proliferação de instituições internacionais funcionais porém estritamente intergovernamentais (ou seja, desprovidas de poderes supranacionais); 3) *build-up* é a opção por conceder maior

⁴⁵ “[...] a process whereby the *controversiality* of joint decision-making goes up. This in turn is likely to lead to a *widening of the audience or clientele* interested and active in integration. Somewhere along the line a *manifest redefinition of mutual objectives* will probably occur [...] along with a *shift in actor expectations and loyalty* toward the new regional center”.

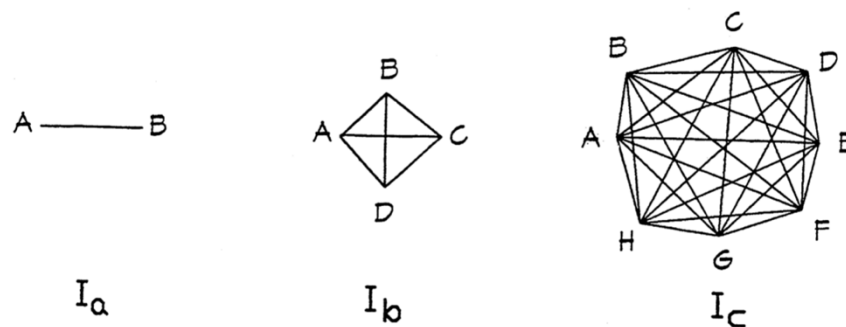
⁴⁶ “With each successive crisis resolved as the common institutions emerge from the initiation cycles, regional-level rules [...] gain in significance to the point that they begin to overshadow the opinions and actions of national governments, associations and individuals”.

autoridade e autonomia a uma organização regional enquanto mantêm o escopo de sua atuação; 4) *muddle-about*, por sua vez, é a opção por manter as condições vigentes para a cooperação institucionalizada; e, por fim, há a possibilidade de 5) *spill-back*, quando Estados membros se retiram de compromissos anteriores. Portanto, para o neofuncionalismo, além do *spillover*, o *spill-around* e o *build-up* também teriam impacto positivo sobre o avanço de um processo de integração regional hipotético (SCHMITTER, 1970a; 1970b)⁴⁷.

Pierson (1996, p. 137, tradução nossa) (Figura 4) propõe que “As profundas implicações da atividade política ampliada precisam ser sublinhadas. À medida que o número de decisões tomadas e o número de atores envolvidos aumentam, as interações—entre atores e entre políticas—aumentam geometricamente”⁴⁸. Explicando indiretamente o impacto causal do aumento exponencial das interações entre atores e agendas políticas no processo de integração hipotético neofuncionalista, Schmitter (1970a, p. 846, tradução nossa) propôs que:

No longo prazo, *spill-around* discreto pode evitar a formação de reações por algum tempo, até que uma crise force a consolidação de autoridades díspares; instituições [que já passaram por processo de] *build-up* com uma reputação estabelecida de eficiência e equidade podem ser chamadas subitamente a assumir outros domínios em crise⁴⁹.

FIGURA 4: O AUMENTO NA DENSIDADE DAS AGENDAS



Fonte: reprodução de Paul Pierson (1996, p. 138).

Construindo no modelo neofuncionalista de *ciclos decisórios induzidos por crises* (SCHMITTER, 1970a, p. 843), Pierson (1996) faz uso do institucionalismo histórico para

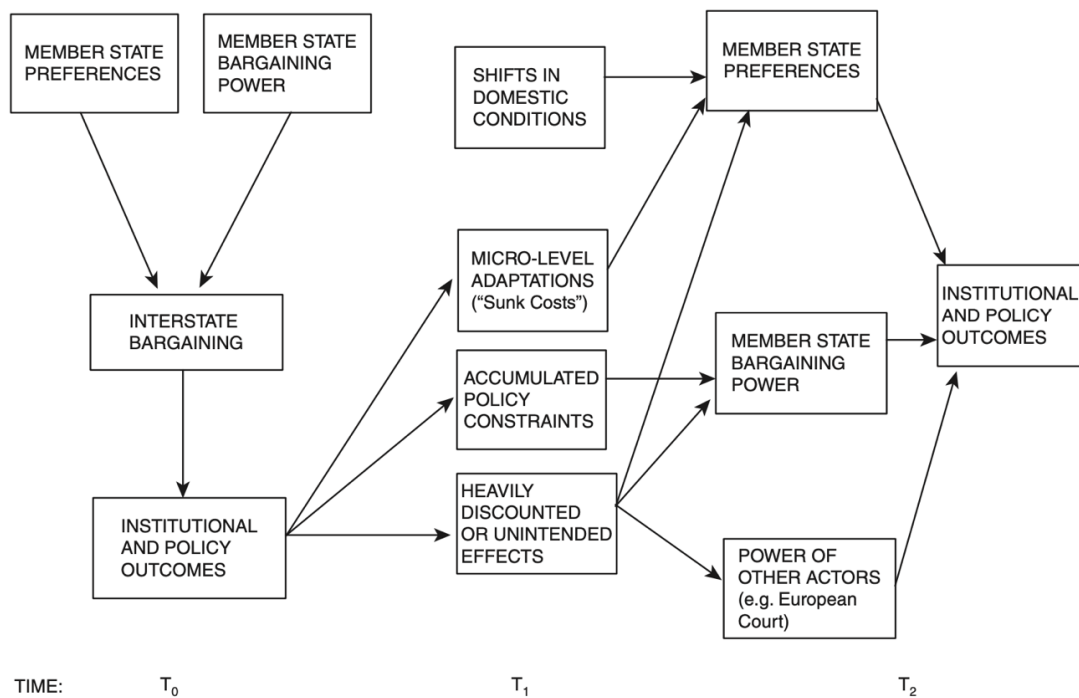
⁴⁷ A partir dessa interpretação, discordamos com a tabela proposta por Malamud e Dri (2013, p. 228), que ao contrário do proposto por Schmitter (1970a; 1970b), afirmam que *spill-around* não resulta em incremento na autoridade e legitimidade da organização internacional que está sendo modificada em um ciclo decisório hipotético.

⁴⁸ “The profound implications of expanded policy activity need to be underlined. As the number of decisions made and the number of actors involded grow, interactions—among actors and among policies—increase geometrically”.

⁴⁹ “In the long run inconspicuous spill-around may avoid reaction-formation for some time, until a crisis forces a consolidation of disparate authorities; "built-up" institutions with an established reputation for efficiency and equity may be called upon suddenly to take over other, crisis-ridden domains”.

propor um fluxograma para a sequência multicausal teorizada pelo neofuncionalismo (Figura 5). Segundo Schimmelfennig (2015, p. 114, tradução nossa), “Pierson explica argumentos de nível de processo que estão apenas implícitos e subdesenvolvidos na formulação original do neofuncionalismo. Além disso, ele fornece fundações no nível micro para os vários efeitos de transbordamento teorizados pelo neofuncionalismo”⁵⁰. Assim, Pierson (1996) contribui à teoria da integração regional europeia ao propor um modelo que contenha um mecanismo de retroalimentação entre as interações dos atores e os resultados dos ciclos decisórios, explicando os fatores que hipoteticamente resultariam nas opções estratégicas propostas pelo neofuncionalismo. “O que está faltando no neofuncionalismo—e o que o argumento institucionalista histórico pode fornecer—é uma análise mais convincente das restrições sobre os estados membros”⁵¹ (PIERSON, 1996, p. 147, tradução nossa).

FIGURA 5: A SEQUÊNCIA MULTICAUSAL NEOFUNCIONALISTA SOB O PRISMA DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO



Fonte: reprodução de Paul Pierson (1996, p. 149).

⁵⁰ “Pierson explicates process-level arguments that are merely implicit and underdeveloped in the original formulation of neofunctionalism. In addition, he provides micro foundations for the various spill-over effects theorized by neofunctionalism”.

⁵¹ “What has been missing from neo-functionalism—and what historical institutionalist argument can supply—is a more convincing analysis of member-state constraint”.

O estágio T0 transcorre conforme teorizado no intergovernamentalismo liberal, porém no estágio T1 “adaptações no nível micro (custos irre recuperáveis)”, “restrições políticas acumuladas”, “efeitos desconsiderados ou não-intencionais” e “mudanças nas condições domésticas” possuem impacto sobre a formação das preferências estatais na próxima negociação intergovernamental no estágio T2, podendo também modificar a capacidade de barganha dos Estados membros e aumentar o impacto de outros atores internacionais que estejam envolvidos no processo (PIERSON, 1996). Ou seja,

Os estados membros podem dominar a tomada de decisões nessas barganhas intergovernamentais e perseguir ativamente seus interesses, mas o fazem dentro de restrições (frequentemente não planejadas e dificilmente visíveis) criadas por seus antecessores e pelas reações de nível micro a essas decisões precedentes⁵² (PIERSON, 1996, p. 148, tradução nossa).

Segundo Pierson (1996) e Schimmelfennig (2015), a questão central para determinar qual dentre as opções estratégicas será a escolha institucional e política dos atores em processo de integração regional, é a capacidade dos governos para corrigir os desenvolvimentos institucionais que estejam contrários aos seus interesses. Segundo Schimmelfennig (2015, p. 115, tradução nossa), ao utilizarmos o neofuncionalismo em uma pesquisa que utilize o método de rastreamento de processos, “um rastreamento eficiente de processos focaria menos na ligação entre T0 e T1 e mais na ligação entre T1 e T2”⁵³. Conselho que lembraremos na etapa de rastreamento de processos.

2.3 UM MODELO INSTITUCIONAL DE INTEGRAÇÃO REGIONAL SOB CONFEDERAÇÃO

Após especificar a sequência multicausal hipotética das teorias intergovernamentalista liberal e neofuncional, seguiremos com o desenvolvimento do modelo institucional de confederações que propõe uma perspectiva para um processo de integração regional orientado pela preservação da soberania positiva e negativa dos Estados membros. Inferimos a partir desse modelo que o processo de integração regional da UNASUL poderia ser *(H3) dependente de uma coalização de atores regionais que demande uma liderança não-coercitiva que*

⁵² “Member states may dominate decision making in these intergovernmental bargains, and actively pursue their interests, but they do so within constraints (frequently unplanned and often hardly visible) created by their predecessor and the microlevel reactions to those preceding decisions”.

⁵³ “Efficient process tracing would thus focus less on the link between T0 and T1 and more on the link between T1 and T2”.

promova o objetivo geral da UNASUL (DESTRADE, 2010; POUGY, 2015; TIBLE, 2013). Esclarecemos que o nosso uso do modelo não possui aspirações totalizantes tais como a de Forsyth (1981, p. 208), se aproximando do que foi chamado de *mid-level theory* por David Lake (2013) por ser utilizado para analisar a dinâmica de um processo de integração regional que preserva a soberania e promove a autonomia dos Estados membros.

Retomando a etimologia da palavra federalismo. Tem origem no latim *foedus*, que designava um tratado ou pacto de aliança pelo qual uma ou mais comunidades políticas externas a Roma, ou *foederati*, se uniam à república romana em amizade e mútua defesa enquanto que preservavam suas características e interesses particulares (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2007; SHERWIN-WHITE; CORNELL, 2015). Já na Modernidade (1492-hoje), "[...] o significado de *foedus* constituiu o primeiro sério desafio à concepção clássica de estado de Jean Bodin [...] a racionalização padrão do estado monárquico unitário"⁵⁴ (BURGESS, 2009, p. 27, grifo do autor, tradução nossa). Elazar (1979, p. 1, grifo do autor, tradução nossa) propõe que "[...] *Publius* sugeriu que o federalismo é um sistema abrangente de relações políticas que tem a ver com a combinação de autogestão e governo compartilhado dentro de uma matriz de poderes constitucionalmente dispersos"⁵⁵. Definiremos a filosofia política federalista como uma ideologia que visa construir um pacto de aliança entre diferentes Estados ou comunidades políticas soberanas para constituir uma nova comunidade política soberana em torno de objetivos consensuais (BURGESS, 2009; DALLARI, 2011; ELAZAR, 1979; LEWANDOWSKI, 1994).

King (1982, p. 76 *apud* BURGESS, 2009, p. 29, tradução nossa) propõe que "[...] não pode haver federação sem alguma variedade compatível de federalismo"⁵⁶, ao que Burgess (2009, p. 29, tradução nossa) completa "[...] enquanto é perfeitamente possível haver federalismo sem federação"⁵⁷. A partir da perspectiva proposta, "[...] o federalismo deve ser entendido não como uma estrutura específica de governo, mas como um 'processo', 'contínuo' ou 'espectro'"⁵⁸ (FORSYTH, 1981, p. 6, tradução nossa). Portanto, as duas formas críticas para a institucionalização de comunidades políticas soberanas orientadas pelo federalismo são

⁵⁴ "[...] the meaning of *foedus* constituted the first serious challenge to Jean Bodin's classic conception of the state [...] the standard rationalization of the unitary monarchical state".

⁵⁵ "[...] *Publius* has suggested that federalism is a comprehensive system of political relationships which has to do with the combination of self-rule and shared rule within a matrix of constitutionally dispersed powers".

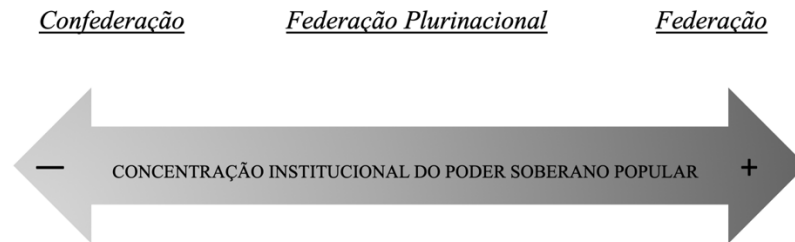
⁵⁶ "[...] there can be no federation without some matching variety of federalism".

⁵⁷ "[...] while it is perfectly possible to have federalism without federation".

⁵⁸ "[...] federalism should be understood not as a particular structure of government but as a 'process', 'continuum', or 'spectrum'".

confederação e federação (Figura 6) (BURGESS, 2012; DALLARI, 2011; DUMONT, 2012; FORSYTH, 1981; LEWANDOWSKI, 1994).

FIGURA 6: OPÇÕES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PODER SOBERANO POPULAR ORIENTADO PELA FILOSOFIA POLÍTICA FEDERALISTA



Nota: A seta representa o poder soberano popular orientado pelo federalismo, a centralização institucional desse poder cresce à direita e diminui à esquerda. **Fonte:** elaboração nossa.

Segundo a teoria geral do estado, os Estados podem ser caracterizados em três formas: a unitária, a federada e a confederada (DALLARI, 2011; CASTRO, 2012; LEWANDOWSKI, 1994). Em oposição ao modelo unitário, Saurugger (2018, p. 177, tradução nossa) propõe que o “[...] federalismo é um modo de governo composto, combinando um governo geral [...] com governos regionais [...] em um único sistema político vinculado por uma constituição”⁵⁹. Nesse sentido, Burgess (2009, p. 29, grifo do autor, tradução nossa) propõe que:

[...] o federalismo pode ser interpretado como ideologia política e/ou filosofia política e ele compreende as diversas identidades e interesses que são agrupados em torno de fatores históricos, culturais, sociais, econômicos, ideológicos, intelectuais e filosóficos, o tornando efetivamente a dinâmica de sustentação que era a *razão de existência* original da federação⁶⁰.

A bibliografia propõe que o princípio do federalismo é *unidade em diversidade* (BURGESS, 2009; ELAZAR, 1982). “A unidade [...] tradicionalmente se baseia na preservação e promoção de certos valores federais que, juntos, permitem que essas diferenças e diversidades respirem e floresçam”⁶¹ (BURGESS, 2009, p. 26, tradução nossa). Ou seja, “[...]”

⁵⁹ “[...] federalism is a compound mode of government, combining a general government [...] with regional governments [...] in a single political system bound by a constitution”.

⁶⁰ “[...] federalism can be construed as political ideology and/or political philosophy and it comprises the assorted identities and interests that are grouped around historical, cultural, social, economic, ideological, intellectual, and philosophical factors, making it effectively the sustaining dynamic that was the federation’s original *raison d’être*”.

⁶¹ “The unity [...] traditionally has been based upon the preservation and promotion of certain federal values that together allow these differences and diversities to breathe and flourish”.

arranjos federais sempre envolvem um ou outro conjunto de tensões embutidas, o caráter da tensão de cada arranjo particular é a principal pista quanto às espécies de federalismo envolvidas”⁶² (ELAZAR, 1982, p. 7, tradução nossa). Encontramos a diferença crucial entre os modelos de federação e confederação na institucionalização do seu principal objetivo constitucional: o equilíbrio entre os princípios unidade e diversidade (CASTRO, 2012; ELAZAR, 1982). Segundo Elazar (1982, p. 3, tradução nossa), “As federações são comunidades de comunidades políticas e indivíduos e enfatizam as liberdades de ambos. [...] As confederações, por outro lado, são principalmente comunidades de comunidades políticas, que colocam maior ênfase nas liberdades das comunidades políticas constituintes”⁶³. Assim, propomos que enquanto federações possuem institucionalidade que promove a unidade ao suprimir as diversidades entre as comunidades políticas constitutivas as confederações possuem uma institucionalidade que promove as diversidades ao suprimir a unidade entre as comunidades políticas constitutivas (CASTRO, 2012; ELAZAR, 1982).

Nesse sentido, Elazar (1982, p. 3-4, tradução nossa) alerta para a experiência histórica da federação estadunidense que exerceu grande influência sobre as instituições políticas latino-americanas e caribenhas:

O pluralismo estadunidense se afastou muito do conceito de liberdades dos grupos para se tornar quase exclusivamente de caráter individualista. Isso não é surpreendente, dado o caráter da sociedade estadunidense. [...] Devido a esse caráter especial do pluralismo estadunidense, os estadunidenses têm dificuldade para entender questões de direitos de grupos. Isso facilitou uma federação para eles⁶⁴.

Além do balanço entre os princípios da unidade e da diversidade, na busca pelo equilíbrio entre os princípios da liberdade e da segurança, a filosofia política federalista rejeita a liberdade natural, seja sob a interpretação de Hobbes ou a de Locke que levariam à inviabilidade do convívio social, e afirma que “[...] a liberdade apropriada é a liberdade federal, ou seja, a liberdade de agir de acordo com os termos do pacto (*foedus*) que chama o corpo

⁶² “[...] federal arrangements always involve one or another set of built-in tensions, the character of the tension of each particular arrangement is the major clue as to the species of federalism involved”.

⁶³ “Federations are communities of both politics and individuals, and emphasize the liberties of both. [...] Confederations, on the other hand, are primarily communities of politics, which place greater emphasis on the liberties of the constituent politics”.

⁶⁴ “American pluralism strayed far from the concept of group liberties to become almost exclusively individualistic in character. This is not surprising, given the character of American society. [...] Because of this special character of American pluralism, Americans have a very difficult time understanding issues of group rights. That made federation easy for them”.

político à existência”⁶⁵ (ELAZAR, 1982, p. 4, grifo do autor, tradução nossa). Ao mesmo tempo estabelece os termos para o exercício da autoridade soberana legítima, fundada na noção de que “O comportamento que não se enquadra nesses termos é, na verdade, uma violação do pacto e uma manifestação de anarquia. Portanto, pode ser impedido e seus perpetradores punidos pelas instituições governamentais apropriadas”⁶⁶ (ELAZAR, 1982, p. 4, tradução nossa).

Após esclarecer como uma confederação se diferencia de uma federação em sua resposta para a questão central diante da assembleia constituinte das comunidades políticas orientadas pela filosofia política federalista,

pode-se dizer que quando há uma união formatada de unidades subnacionais desejosas de preservar uma relação por meio de pacto federativo regido por um texto constitucional, há um Estado federado, enquanto que quando há uniões de Estados nacionais por via de tratados ou de outros atos legais internacionais, garantindo significativo grau de autonomia para as unidades infranacionais, então há uma forma confederada (CASTRO, 2012, p. 125).

No espectro de menor concentração institucional do poder soberano do federalismo está o modelo institucional de confederação. Apesar de figurar entre as três formas gerais de Estado, é esquecido pelos especialistas em Ciência Política e Relações Internacionais que ignoram o “sucesso e a longa duração relativa” de comunidades políticas soberanas que já se organizaram expressamente sob o modelo institucional de confederação (BURGESS, 2009; ELAZAR, 1982). A título de exemplos Ocidentais, citamos a Confederação Helvética medieval (1291-1789) e a renovada (1815-1848), a República das Sete Províncias Unidas dos Países Baixos (1579-1795), a Confederação Germânica (1815-1865), a confederação dos Estados Unidos da América (1777-1861), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (1949-hoje) e a Organização das Nações Unidas (1945-hoje). Na América Latina citamos os exemplos das confederações das civilizações maia e asteca, e dos processos sócio-históricos de resistência ao colonialismo ibérico pela Confederação dos Tamoio e a Confederação de Palmares (DUSSEL, 2007; MOURA, 1986; TIBLE, 2013). Além desses exemplos, no período de descolonização destacamos a República Federal de Centroamérica (1824-1839), a Confederação do Equador (1824) e a Confederação Peru-Boliviana (1836-1839), além do já citado ciclo confederativo de regionalismo (REZA, 2012). Elazar (1982) e Forsyth (1981) rastream o esquecimento e a má reputação do modelo institucional de confederação aos ataques de Alexander Hamilton e James

⁶⁵ “[...] proper liberty is federal liberty, that is, the liberty to act according to the terms of the covenant (*foedus*) which calls the body politic into existence”.

⁶⁶ “Behavior which does not fit within those terms is, in effect, a violation of the covenant and a manifestation of anarchy. Hence, it can be stopped and its perpetrators punished by the appropriate institutions of government”.

Madison aos artigos da confederação estadunidense no *The Federalist* em favor da constituição estadunidense de 1789. Influenciados por esses argumentos “[...] estudiosos a tratam como se fosse simplesmente um exemplo tardio de uma liga pré-moderna, em vez de uma união perpétua de estados”⁶⁷ (ELAZAR, 1982, p. 1, tradução nossa).

Após analisar cada uma das tentativas de confederar e integrar as nascentes nações das ex-colônias ibéricas na América no século XIX, Reza (2015, p. 149) esclarece que os projetos do ciclo confederativo do regionalismo latino-americano propunham:

a criação de uma assembleia de representantes; respeito à independência dos Estados membros; solução dos litígios internacionais mediante a arbitragem; explícita renúncia às conquistas; e, na maioria dos casos, aceitação do status quo territorial e do princípio de não ingerência nos assuntos internos de cada Estados.

Nessa direção, Forsyth (1981, p. 1, tradução nossa) definiu confederações como “[...] uma união que fica aquém de uma fusão ou incorporação completa na qual um ou todos os membros perdem sua identidade como estados”⁶⁸. Segundo o autor, confederações “[...] representam o estado intermediário entre os mundos interestatais e intra-estatais”⁶⁹ (FORSYTH, 1981, p. 7, tradução nossa). Por sua vez, Elazar (1994, p. xvi *apud* SONG, 2000, p. 184, tradução nossa) propôs que uma confederação é “[...] um governo comum” cuja peculiaridade é que “[...] várias comunidades políticas pré-existentes se uniram [...] para fins estritamente limitados, geralmente assuntos externos e defesa e, mais recentemente, economia”⁷⁰. Portanto, a singularidade de uma confederação está em sua institucionalidade que:

[...] é baseada em um *foedus* ou tratado entre estados, e não em uma afirmação puramente unilateral de vontade. [...] a união estabelecida pelo *foedus* ou tratado é representada não apenas por uma única pessoa, mas por alguma forma de assembleia, congresso, dieta ou conselho dos estados que criam a união (FORSYTH, 1981, p. 1, grifo do autor, tradução nossa)⁷¹.

Segundo Tible (2013, p. 157), o modelo institucional de confederações é “Nem tão centralizado – a ponto de fazer as independências nacionais não mais existirem – nem tão

⁶⁷ “[...] students have treated it as if were simply a late example of a pre-modern league rather than a perpetual union of states”.

⁶⁸ “[...] a union that falls short of a complete fusion or incorporation in which one or all the members lose their identity as states”.

⁶⁹ “[...] represent the intermediary state between the interstate and intrastate worlds”.

⁷⁰ “[...] a common government” ... “[...] several pre-existing polities joined together [...] for strictly limited purposes, usually foreign affairs and defense, and more recently economics”.

⁷¹ “[...] is based on a *foedus* or treaty between states, and not on a purely one-sided assertion of will. [...] the union established by the *foedus* or treaty is represented not simply by a single person, but by some form of assembly, congress, diet or council of the states that create the union”.

descentralizado – a ponto de não haver um sistema de instituições, uma ‘vontade executiva’; movimentos centrípetas e centrífugas”. Devido à sua institucionalidade, confederações replicam “o processo pelo qual o grupo inverte o vetor da relação de poder, neutralizando a ação do chefe” (SZTUTMAN, 2009 *apud* TIBLE, 2013, p. 110). Ao dialogarmos com as nações ameríndias capazes de manter sociedades sem classes e formar conselhos e confederações, a figura do xamã/chefe político se desdobra em três funções: “[...] o chefe como fazedor de paz e instância moderadora do grupo; generoso com seus bens; orador privilegiado” (TIBLE, 2013, p. 109). Assim, é possível afirmar que o modelo institucional de confederação é uma tecnologia política das sociedades contra o Estado e comunitárias, nas quais “A chefia sem poder deve sua razão de ser à escolha da sociedade indígena, que funda o político sem permitir que este se descole de seu substrato sociológico originário, voltando-se contra ele” (POUGY, 2015). Ou seja, as comunidades políticas que constituem uma confederação garantem “uma mistura de soberanias nacionais num governo pensada e concretizada por estes estadistas da floresta” (MORGAN, 1851 *apud* TIBLE, 2013, p. 157).

Assim, argumentamos que há convergência entre o modelo institucional de confederação e os seis critérios propostos por Ocampo (2015, p. 65) para redefinir a estrutura internacional de cooperação: (1) a horizontalidade entre Estados membros oferece o princípio de subsidiariedade; (2) amplia a rede de instituições de cooperação dentro de um esquema de governança multi-nível; (3) emprega pequenos órgãos representativos; (4) garante a participação equitativa dos países nas tomadas de decisões; (5) promove instrumentos efetivos para a supervisão dos compromissos assumidos; (6) e promove a coerência do sistema de cooperação internacional. Em suma, propomos que um processo de integração regional sob o modelo institucional de confederações cumpre as três funções da chefia política ameríndia ao ofertar três objetivos fundamentais da cooperação internacional nas esferas econômica e social:

- i) Fornecimento de bens públicos globais para gerenciar a interdependência entre os países; ii) a provisão de bens sociais universais, entendidos como as normas e padrões sociais comuns e um nível mínimo de serviços sociais para todos os cidadãos do mundo; e iii) a promoção da cooperação para o desenvolvimento com o objetivo de reduzir as desigualdades internacionais⁷² (OCAMPO, 2015, p. 65, tradução nossa).

⁷² “i) La provisión de bienes públicos mundiales para gestionar la interdependencia entre los países; ii) la provisión de bienes sociales universales, entendidos como las normas y estándares sociales comunes y un nivel mínimo de servicios sociales para todos los ciudadanos del mundo; y iii) la promoción de la cooperación para el desarrollo orientada a reducir las desigualdes internacionales”.

Nesse sentido, definiremos confederações como comunidades políticas com personalidade jurídica internacional, formadas por meio de um tratado internacional que funda uma assembleia de Estados membros soberanos para objetivos consensuais (CASTRO, 2012; DALLARI, 2011; ELAZAR, 1982; FORSYTH, 1981; LEWANDOWSKI, 1994; REZA, 2015; SONG, 2000; TIBLE, 2013). Confederações são institucionalizadas na forma de organizações internacionais intergovernamentais com os objetivos fundamentais de proteger a autodeterminação dos Estados membros, para gerir coletivamente áreas temáticas multidimensionais interdependentes e para arbitrar os litígios entre os membros. Dentre as características institucionais de uma confederação, a bibliografia especializada destaca a presença de uma assembleia de delegados, que representam os Estados membros, com poderes limitados para fornecer bens públicos regionais, para prover bens sociais regionais e para promover a cooperação para o desenvolvimento regional. Essa assembleia de delegados, geralmente, depende do consenso entre os Estados membros para tomar decisões vinculantes e não possui poderes para implementar diretamente decisões tomadas em suas instâncias, dependendo dos Estados membros para que suas decisões políticas tenham efeito no nível local ou da criação de um órgão subordinado para a execução de tarefas delimitadas. Portanto, em confederações os Estados membros promovem sua autonomia enquanto preservam os atributos positivos e negativos de sua soberania, cuja expressão máxima é a garantia do direito de secessão e cujo sucesso é a abstenção do seu uso e a expansão da união original, invertendo a relação de poder com a comunidade política internacional fundada que não domina seu substrato sociológico originário.

Ao refletir sobre a perspectiva de possibilidade de aplicação contemporânea do modelo institucional de confederação, Song (2000, p. 190-191, tradução nossa) propõe que:

Para lidar com a crescente interdependência econômica de nossa era, os Estados-nação existentes podem adotar arranjos confederais em sua cooperação econômica. A aplicação do confederalismo, neste caso, funciona como algumas forças centrípetas—desencadeia um processo de integração social e econômica. [...] o sucesso de uma confederação depende mais importante da condição subjetiva. [...] A vontade de confederar significa a atitude de tolerância e a vontade de cooperar. Tolerância e compreensão interromperão o uso da força. A solução de conflitos recorrerá à arbitragem legal⁷³.

⁷³ “To cope with the increasing economic interdependency of our age, existing nation-states might adopt confederal arrangements in their economic co-operation. The application of confederalism in this case works like some centripetal forces—it sets off a process of social and economic integration. [...] the success of a confederation depends more importantly on the subjective condition. [...] The will to confederate means the attitude of tolerance and the willingness to co-operate. Tolerance and understanding will halt the use of force. The settlement of conflicts will resort to legal arbitration”.

Conforme mencionado na Introdução, propomos que o modelo de confederações oferece uma solução histórica ao trilema da inserção internacional latino-americana, proposto por Sanahuja (2012, p. 1) como a tensão axiológica permanente nas relações internacionais latino-americanas. A partir do choque entre o nacionalismo das ex-colônias e a ideia de *Pátria Grande* no decorrer do processo sócio-histórico de longo prazo da América Latina e o Caribe, é possível afirmar que diversas comunidades políticas em diversos períodos históricos positivaram que se organizar politicamente na forma de uma confederação seria uma grande estratégia para iniciar um processo de integração regional, buscar a autonomia nacional no sistema internacional e promover a construção de Estados plurinacionais afro-ameríndios.

Argumentamos que o modelo de confederação mostra compatibilidade com a consciência da hierarquia na anarquia proposta por Paes e Martins (2014, p. 89) para orientar a política exterior de potências médias como o Brasil. Enquanto uma opção estratégica para a gerenciar o dilema de segurança regional das relações internacionais do Brasil com a América Latina, o modelo de confederação converge com a consciência da hierarquia na anarquia na busca de uma “[...] liderança que qualifique sua assimetria de poder como cooperativa” (PAES; MARTINS, 2014, p. 89).

Além disso, também propomos que o modelo de confederação contribui à teoria sincrônica da integração regional elaborada pelos internacionalistas brasileiros Oliveira e Sennes (2001). Com base em dados empíricos sobre a opinião de setores de elite dos Estados membros do MERCOSUL, afirmam que “São necessários um método de análise e parâmetros teóricos que permitam entender a dinâmica da acomodação de interesses [...] entre países orientados por percepções e motivações distintas” (OLIVEIRA; SENNES, 2001, p. 105). A preservação da soberania negativa e positiva na forma institucional de uma confederação ofertaria a acomodação política entre atores com visões, percepções, motivações e expectativas distintas para o processo de integração regional.

Por fim, também argumentamos que o modelo de confederação também contribui à abordagem oferecida pelo regionalismo pós-hegemônico de Ruggirozzi e Tussie (2012). O nível de soberania positiva preservada pelos Estados membros em uma confederação explica a coexistência da UNASUL com o MERCOSUL, a CAN, a ALBA, a Aliança do Pacífico e a CELAC, assim como a coexistência entre diferentes modelos de democracia e economia política. Enquanto que o nível de soberania negativa preservado para os Estados membros de uma confederação explica a capacidade exclusiva da UNASUL representar juridicamente a América do Sul, promovendo uma separação com o sistema Interamericano, e sua incapacidade

para coagir seus membros. A criação da confederação sul-americana propiciou uma arena política para a construção de consenso entre os grupos políticos regionais sobre as políticas públicas adequadas para combater a desigualdade socioeconômica regional, fortalecer a democracia e fortalecer a autonomia dos Estados membros.

CAPÍTULO 3: AS INTERVENÇÕES DIPLOMÁTICAS DA UNASUL NOS CASOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA BOLÍVIA E NO PARAGUAI

Após revisar a bibliografia sobre a UNASUL a partir dos instrumentos analíticos do regionalismo e da integração regional nas Américas e desenvolver os modelos que explicam dinâmicas dos processos de integração regional. Dedicaremos este terceiro e último capítulo para rastrear os processos coordenados pela UNASUL para a proteção da estabilidade política e testaremos as hipóteses de pesquisa por meio da análise histórico-comparativa dos estudos de casos críticos selecionados sob os três modelos teóricos especificados. Em um primeiro e segundo subcapítulos, caracterizaremos o contexto histórico e rastreamos os processos de intervenção diplomática nos casos de grave instabilidade na Bolívia e no Paraguai em 2008 e 2012 respectivamente. Em um último subcapítulo testaremos as hipóteses de pesquisa por meio da análise histórico-comparativa dos casos críticos selecionados. Por fim, ofereceremos algumas considerações finais.

3.1 A PROVA DE FOGO DA UNASUL: O SUCESSO DA INTERVENÇÃO DIPLOMÁTICA NA BOLÍVIA, EM 2008

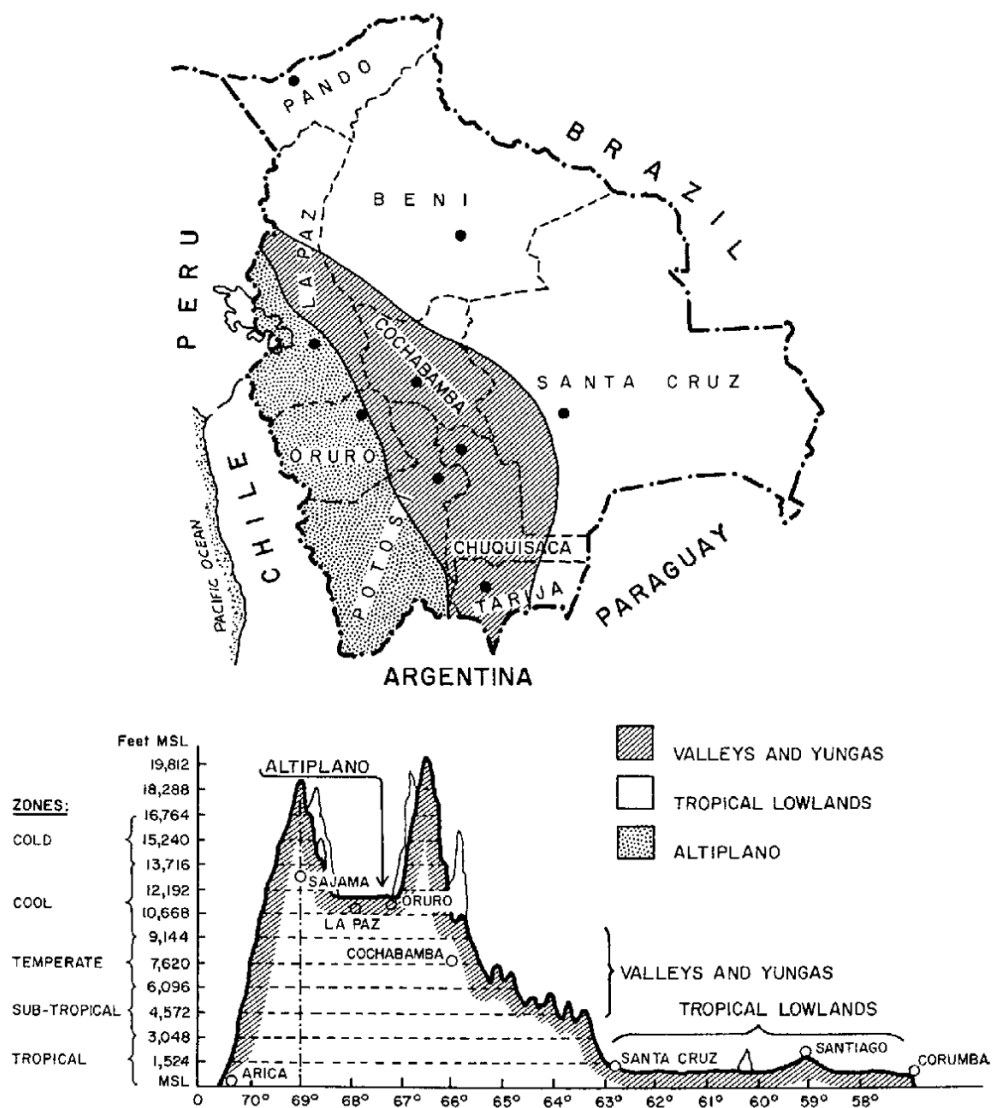
Revedo brevemente o histórico da UNASUL na proteção da estabilidade política regional, é possível afirmar que a coordenação entre os governos sul-americanos durante a grave instabilidade política boliviana em 2008 provou o potencial da organização intergovernamental ao estabilizar diplomaticamente uma possibilidade de ruptura nacional no subcontinente logo após a sua criação. Assim, nesse subcapítulo rastreamos o processo coordenado de intervenção diplomática realizado pela organização e, devido às causas históricas e estruturais do conflito em torno da aprovação da nova constituição⁷⁴, começaremos com uma breve descrição da história socioeconômica boliviana até a crise de 2008.

Situado no centro da América do Sul, o território da Bolívia possui em tese vantagens geoestratégicas, sendo chamado de “heartland da América do Sul” em alusão ao papel estratégico da Ásia Central na teoria geopolítica de Mackinder (RODRIGUES, 2014). Devido à sua formação geográfica, possui acesso à bacia do rio da Prata e ao oceano Atlântico Sul via os rios Paraguai e Pilcomayo; à Amazônia internacional e ao oceano Atlântico Central via os rios Mamoré, Beni e Madre de Dios; e, à costa do Pacífico por meio do altiplano andino. É

⁷⁴ “Nessa perspectiva, os conflitos emergentes revelaram e exacerbaram antigas divisões ideológicas, sociais, geográficas, étnico-regionais e territoriais existentes no país” (UNDP, 2018, p. 2, tradução nossa).

possível diferenciar o território boliviano em duas áreas gerais, as terras baixas e as terras altas (Figura 7). As terras altas, ou o altiplano andino (a cerca de 3700 metros acima do nível do mar e cerca de 28% do território) e os vales (entre 2000 e 3000 metros e cerca de 13%), ocupam a parte ocidental da Bolívia, historicamente habitada pelos incas das nações quíchua e aimará. Por sua vez, as terras baixas ou *llanos* (cerca de 59% do território), ocupam a parte oriental do território, historicamente habitada por diferentes nações originárias que não foram integradas ao Império Inca (mais de 30 línguas indígenas locais são reconhecidas oficialmente).

FIGURA 7: MAPA TOPOGRÁFICO E POLÍTICO DA BOLÍVIA

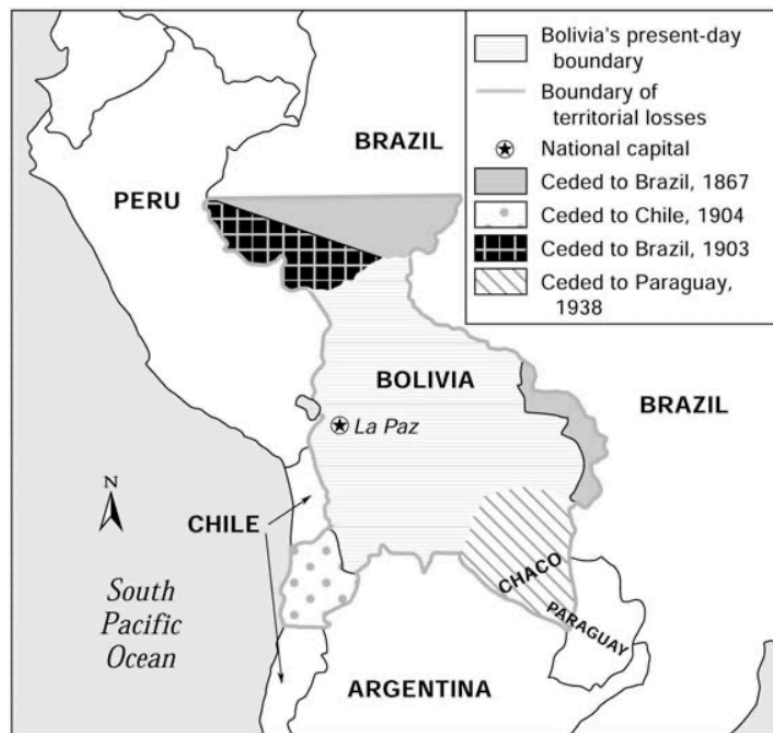


Fonte: Herbert S. Klein (2011, p. 3).

Em 2012 possuía 10.059.856 habitantes, assim o Estado Plurinacional da Bolívia era o 15º país de menor densidade populacional do planeta, com 9,7 habitantes por quilômetro quadrado e 67,5% de população urbana (CENSO..., 2012). Além disso, há um forte

desiquilíbrio na distribuição populacional de acordo com a topografia e a etnia (CENSO..., 2012; LINERA, 2006; UNDP, 2018). A região dos *llanos* cobre os departamentos da “Media Luna Crescente”, Pando (1,7 h/km²), Beni (2 h/km²), Santa Cruz (7,2 h/km²) e Tarija (12,9 h/km²), que somados possuíam 3.673.724 habitantes (CENSO..., 2012). Por sua vez, a região do altiplano e dos vales é composta pelos departamentos de Potosí (7,7 h/km²), Oruro (9,9 h/km²), La Paz (20,9 h/km²), Cochabamba (31,7 h/km²) e Chuquisaca (11,3 h/km²), que no total possuíam 6.386.132 habitantes (CENSO..., 2012). Em 2006 possuía uma composição étnica de 30% quíchua e 25% aimará, habitantes em sua maioria do altiplano e dos vales, e 30% de mestiços de brancos e ameríndios e 15% de brancos, habitantes em sua maioria das terras baixas (LINERA, 2006).

FIGURA 8: O TERRITÓRIO DA BOLÍVIA EM 1825 E HOJE



Fonte: Herbert S. Klein (2011, p. 101).

Em 1825 a *Asamblea General de Diputados de las Provincias del Alto Perú*, composta por representantes das 5 províncias coloniais, proclamou a independência da “República de Bolívar” sob a presidência de Antônio José de Sucre (FREIRE, 2008; KLEIN, 2011; PANNAIN, 2014; SILVA JÚNIOR, 2014). Importante destacar que a decisão pela independência, rejeitando a incorporação política à *República del Bajo Peru* ou ao *Gobierno de Buenos Aires*, deliberadamente tornou a Bolívia em estado tampão na América do Sul

(LINERA, 2006; KLEIN, 2011). Apesar do protagonismo na integração regional por meio da formação da Confederação Peru-Boliviana⁷⁵ (1836-1839) e da produção teórica de Benedicto T. Medinaceli (REZA, 2019; 2020), ao longo da sua formação histórica independente foi um dos Estados sul-americanos que mais perdeu territórios após diversas derrotas em guerras limítrofes (Figura 8). Em particular, após a conclusão da Guerra do Pacífico (1879-83) possui acesso ao mar e ao comércio internacional somente por meio da cooperação com seus Estados vizinhos (FILIPPI; CHARÃO, 2015; FREIRE, 2008) — variável geopolítica que amplifica o impacto dos mecanismos de interdependência regional sobre o comportamento do Estado boliviano.

O Estado nomeado em homenagem a Simón Bolívar por muito tempo foi um exemplo do pior que o Estado dependente oligárquico⁷⁶ viria a causar na América Latina e no Caribe, legado oligárquico que a assembleia constituinte de 2006 tentava superar e gerador do conflito sociopolítico de 2008 em que a UNASUL interviu diplomaticamente com sucesso. Quando do primeiro censo populacional, realizado em 1831, contava com 1.088.768 habitantes oficiais dos quais cerca de 90% eram de nações indígenas (CENSO..., 2012; LINERA, 2006). Após 125 anos de independência e os ciclos econômicos liberais da prata e do estanho, a Bolívia em 1950 contava com 2.714.000 habitantes (2 h/km²) com apenas 40,4 anos de expectativa de vida, apenas 42,5% da população economicamente ativa, 31% eram alfabetizados, 66,2% vivendo na zona rural, com alta mortalidade infantil (175,7 por mil nascimentos vivos) e 92% das terras agricultáveis nas mãos de 6% dos proprietários de terras (KLEIN, 2011; LINERA, 2006).

Além da assembleia constituinte de 2006, em 1952 também houve outra tentativa de refundar as estruturas sociopolíticas do Estado boliviano. Em grande parte resultante do nacionalismo construído na experiência popular na Guerra do Chaco (1932-35), ao longo das décadas de 1930 e 1940 foram constituídos diversos partidos políticos e sindicatos de massa que em 1952 realizaram uma revolução social, derrotando militarmente o exército em três dias de enfrentamento urbano no altiplano após um golpe de Estado liderado pelo partido político Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR) (FREIRE, 2008; KLEIN, 2011; LINERA, 2006; ZAVALETA, 1974; 1978). Apesar da realização do Primeiro Congresso Indígena em

⁷⁵ Que não perdeu devido ao rápido balanceamento feito pela República do Chile e pela Confederação da Argentina que, com apoio de parte da elite peruana, derrotaram Santa Cruz (BRICEÑO-RUIZ, 2013).

⁷⁶ Segundo Osório (2020), o Estado dependente é caracterizado pela condição subalterna no sistema capitalista internacional, superexploração da mão-de-obra, agudos conflitos sociais, fragilidade do direito frente o poder econômico, concentração de poder político e econômico em uma pequena elite, e autoritarismo. Segundo Lewis (2018, p. 29, tradução nossa), “o dilema de governança para o estado oligárquico estava encapsulado na capacidade de promover o crescimento econômico, de lidar com a turbulência global e de gerenciar mudanças sociopolíticas”.

1945 e da existência de um poder estatal da classe trabalhadora institucionalizado na Central Operária Boliviana (COB), é consenso na bibliografia especializada que a Revolução de 1952 apresentou um caráter nacionalista burguês, não reconhecendo os direitos coletivos das nações indígenas reduzidas a condição de apenas comunidades camponesas (LINERA, 2006; PANNAIN, 2014; SILVA JÚNIOR, 2014; ZAVALETA, 1974; 1978). A própria proposta de mercantilização da terra entrou em choque com a organização comunal das nações originárias em La Paz, Oruro e Potosí, repetindo o conflito social quando da promulgação da Ley de Esvinculación de 1874 (LINERA, 2006; PANNAIN, 2014).

Temendo a radicalização do processo revolucionário ou intervenção externa, em 1953 o governo de Víctor Paz Estenssoro (membro fundador do MNR) opta pelo *realismo periférico* iniciando a moderação da agenda do governo em troca do apoio dos EUA em uma estratégia de desenvolvimento dependente-associado (LINERA, 2006; KLEIN, 2011; ZAVALETA, 1974; 1978). Estabelecendo um parâmetro para o que poderíamos caracterizar como uma hegemonia benevolente com a Bolívia, o ortodoxo governo Eisenhower compensou as mineradoras internacionais que tiveram seus capitais estatizados, enviou ajuda humanitária no contexto de uma crise de desabastecimento e iniciou um programa bilateral de apoio à Bolívia com a U.S. Public Law 480 de 1956 (FREIRE, 2008; KLEIN, 2011). Em troca, em 1953 foi aprovado um código de exploração dos recursos petrolíferos da Bolívia e em 1957 foi implementado um programa de ajuste macroeconômico elaborado pelo FMI que resultaram no equilíbrio fiscal, na estabilização da moeda no início dos anos 60 e no apoio técnico para a reconstrução do Exército, ao custo da redução dos gastos públicos, dos salários dos mineradores da Corporação Mineira da Bolívia e da perda de soberania negativa (FREIRE, 2008; KLEIN, 2011).

Os ajustes macroeconômicos realizados e a abertura do mercado doméstico para o capital internacional foram resistidos pela COB e pela pequena burguesia urbana, que a partir do segundo mandato de Paz Estenssoro (1960-64) passaram a ser alvos do terrorismo de Estado praticado pelo Exército boliviano treinado pelos EUA na estratégia de contra insurgência (KLEIN, 2011). Apoiado somente pelo Exército e pelo campesinato, em setembro de 1964 o presidente reeleito Paz Estenssoro foi deposto e exilado por um golpe civil-militar encabeçado por René Barrientos, seu vice-presidente (KLEIN, 2011). Barrientos conquistou uma aliança com as lideranças que representavam os sindicatos rurais indígenas prometendo a continuidade da reforma agrária no que ficou conhecido como “pacto militar-camponês” (IAMAMOTO, 2011; KLEIN, 2011; LINERA, 2006; PANNAIN, 2014). Assim, entre os anos de 1964 e 1982

a Bolívia esteve sob o jugo de regimes de Ditadura de Segurança Nacional que fizeram parte da Operação Condor acompanhando a onda regional do terrorismo de Estado (FREIRE, 2008; KLEIN, 2011; LINERA, 2006).

Apesar do pacto, partindo da noção colonizadora de que as terras baixas constituíam uma região sem donos, os ditadores militares distribuíram terras dessa vasta região entre seus aliados políticos e comprometeram entre 50% e 80% do crédito agrícola de 1960 a 1980 para consolidar uma nova classe de latifundiários nos departamentos de Santa Cruz e Beni (KLEIN, 2011; LINERA, 2006; PANNAIN, 2014). O favorecimento aos latifundiários resultou na estagnação da agricultura tradicional, promovendo um forte processo de imigração rural, reduzindo a população agrária de 72% para 32% entre 1952 e 2001 (KLEIN, 2011; LINERA, 2006). Diante das precárias condições socioeconômicas, as organizações sindicais campesinas começaram a pressionar o governo militar que, após reprimir a organização sindical dos operários mineradores do Altiplano, responde reprimindo violentamente essas comunidades agrárias (KLEIN, 2011; LINERA, 2006).

Simbolicamente, em 1967 houve o Massacre de San Juan nas minas Catavi-Siglo XX em Potosí, no mesmo ano Ernesto “Che” Guevara foi executado na província de Vallegrande em Santa Cruz e em 1974 houve o Massacre do Vale, marcando o fim do pacto militar-camponês. Fausto Reinaga (*apud* IMAMOTO, 2011, p. 43) expressa a reflexão das nações originárias que resultou na mobilização do movimento indígena boliviano na Confederação Sindical Única de Trabalhadores Camponeses da Bolívia (CSUTCB) ao longo dos processos históricos da Revolução de 1952 e do período ditatorial entre 1964 e 82:

Nós, índios, não somos “camponeses” da categoria do Gal. Barrientos Cantinflas e seus parasitas. Não somos “camponeses” que integram a sociedade do *cholge* branco-mestiço. Não. Isso não somos. [...] Nós somos índios, filhos de Pachkútec, Tupac Amaru, Tomás Katari, Tupac Katari, Pablo Atusparia, Zárate Willka. Somos deste trigo e deste pão.

O retorno ao regime da democracia representativa liberal ocorre com a entrega do poder político pelos militares na eleição de Hernán Siles Zuazo (ex-dirigente do MNR e ex-presidente entre 1956-1960) a frente de uma coalização de centro-esquerda, após a redução do apoio externo estadunidense a partir do governo Carter (1977-81), a mobilização popular de massa na greve geral de 1979, três eleições gerais e quatro golpes de Estado entre 1977 e 1980 (KLEIN, 2011; LINERA, 2006). Em 1985 Paz Estenssoro retorna à presidência da república por meio de eleição indireta, inaugurando uma aliança do MNR com o partido Ação Democrática Nacionalista (do ex-ditador Banzer e seus aliados) e com o partido Movimento de

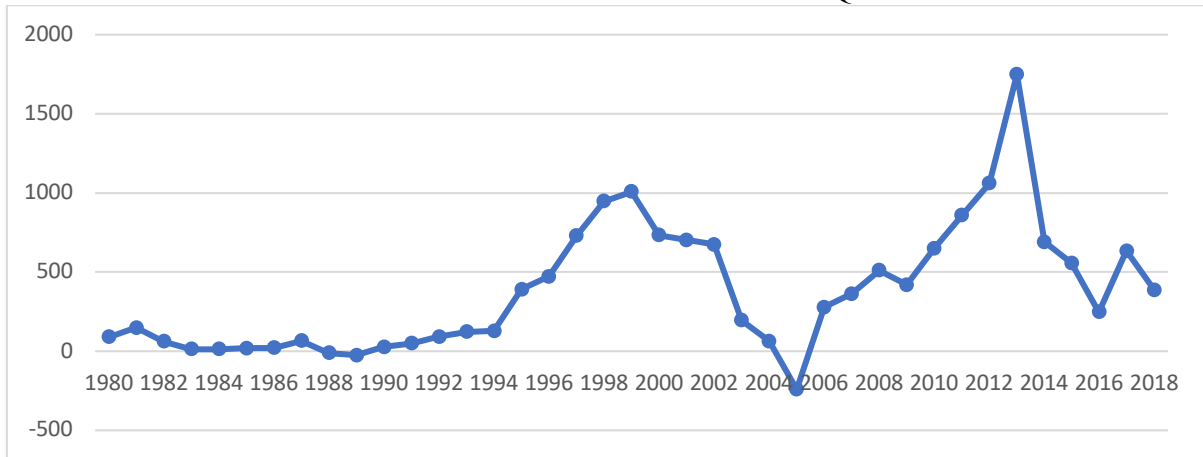
Esquerda Revolucionário, que elegerão presidentes durante os próximos 20 anos (KLEIN, 2011; LINERA, 2006; PANNAIN, 2014).

Encerando o capitalismo de Estado da revolução de 52 e as políticas nacionalistas pontuais, a partir do Decreto Supremo 21060 foi efetivada a progressiva adesão ao paradigma de governança transnacional neoliberal do Consenso de Washington e ao realismo periférico (BABB, 2013; ESCUDÉ, 2015; KLEIN, 2011; LINERA, 2006; MILNER, 1999; PANNAIN, 2014). Dentre as medidas dos governos neoliberais desde 1985, destacamos a redução dos gastos públicos com demissões em massa e a liberalização do mercado de trabalho, somada a imposição de impostos sobre o consumo (LINERA, 2006). Foi estabelecido câmbio flutuante e foram realizadas privatizações em modelo de capitalização de diversas empresas estatais (incluindo a gigante mineradora estatal, a petroleira, o setor da energia elétrica, o setor de água e esgoto, o setor ferroviário, as telecomunicações e os transportes aéreos) (KLEIN, 2011). Por fim, em 1994 foi realizada a reforma constitucional que pela primeira vez reconheceu o caráter multiétnico e pluricultural da Bolívia, além da descentralização do Estado com a Lei de Participação Popular de 1994 e a Lei de Descentralização de 1995 que aumentaram o número de oficiais locais eleitos de 262 para 2.900 e reconheceram a personalidade jurídica de 13.827 comunidades indígenas e sindicatos campesinos (KLEIN, 2011).

A introdução de contratos de trabalho por tempo definido e a dispersão em massa de operários das antigas estatais surtiram rápido efeito sobre a sindicalização da força que “[...] baixou a menos de 10% do total de trabalhadores” (LINERA, 2006, p. 201), reduzindo drasticamente a capacidade de pressão política da COB. Ao renovar o *realismo periférico* sob a economia política neoliberal houve “a externalização do excedente econômico por parte de empresas estrangeiras que controlavam cerca de 40% do produto nacional” (LINERA, 2006, p. 198), garantindo que 30% da renda do governo central em 1999 viesse de ajuda externa e assegurando a elevação dos investimentos estrangeiros diretos à média anual de cerca de 292 milhões de dólares no período 1990-2005 (Gráfico 2) (KLEIN, 2011). Por outro lado, ao longo dos primeiros 15 anos de aplicação do novo plano econômico houve um processo de desindustrialização no qual o setor caiu de 17% para 12% do PIB entre 1991 e 2003; a informalidade entre a população urbana trabalhadora cresceu de 58% para 68%; e, houve crescimento da desigualdade socioeconômica, com 7% dos empregos produzindo 65% do PIB e 25% do PIB sendo produzido por 85% dos empregos nas unidades produtivas tradicionais (LINERA, 2006). No ano 2000 a Bolívia era um dos países mais pobres e desiguais do mundo,

com um PIB per capita de apenas 940 dólares e um coeficiente de Gini de valor 0,61 (LINERA, 2006).

GRÁFICO 2: INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO LÍQUIDO NA BOLÍVIA



Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados da CEPALSTAT.

O processo de abertura democrática e desestruturação do sindicalismo de massas expandiu a demanda por representação efetiva, progressivamente atendida pela oferta de diversos movimentos sociais indígenas e organizações em defesa de recursos vitais diante da progressiva desmoralização dos três partidos políticos que aplicaram o Consenso de Washington (KLEIN, 2011; LINERA, 2006). Além de representar as demandas relacionadas aos problemas socioeconômicos da maioria pobre da população, propunham uma mudança na economia política boliviana com, no mínimo, o retorno ao capitalismo de Estado, uma identidade plurinacional e um papel de protagonismo político para as nações indígenas (KLEIN, 2011; LINERA, 2006). Dentre os movimentos e organizações, destacamos a CSUTCB; a Confederação Indígena do Oriente Boliviano e a Coordenadoria de Povos Étnicos de Santa Cruz; a Federação de Juntas de Vizinhos de El Alto, a Federação Nacional de Mulheres Campesinas de Bolívia “Bartolina Sisa”; a Assembleia do Povo Guarani; a Confederação dos Povos Étnicos Moxeños de Beni, o Conselho Nacional de Ayllus e Markas de Qullasuyu, as federações de produtores de folha de coca dos Yungas e do Chapare, a Coordenadoria de Defesa da Água e da Vida e a Coordenadoria de Defesa dos Recursos Naturais (KLEIN, 2011; LINERA, 2006; SILVA JUNIOR, 2014).

Diante das condições socioeconômicas e da memória de mobilizações anteriores, esses novos movimentos realizaram manifestações e bloqueios nas cidades e estradas. “Entre 2000 e 2006, a Bolívia teve sete presidentes e uma média anual de 3.450 conflitos entre movimentos sociais e o Estado, que deixaram o saldo trágico de cerca de trezentos mortos – mais do que os

massacres cometidos durante as ditaduras militares” (ROCHA, 2007, p. 37). Dentre as ações populares de maior impacto, destacamos a “Guerra da Água” (no ano 2000 em Cochabamba contra a privatização do abastecimento de água) e a “Guerra do Gás” (em 2003 contra a privatização do setor de hidrocarbonetos). É possível afirmar que essas insurgências populares “[...] parecia marcar não só a busca pela libertação, mas também o retorno de um ator em sua alteridade, cujo discurso reproduzia alguns dos apontamentos de Fausto Reinaga”⁷⁷ (DELGADO, 2018, p. 243, tradução nossa). Ao longo desses processos de luta e aprendizagem, o movimento indígena boliviano desenvolveu as expressões *Suma Qamaña* (Vivir Bien) e *Sumak Kawsay* (Buen Vivir)⁷⁸, que sintetizam as cosmologias aimará e quíchua que propõem “[...] a emergência de uma *outra* lógica, própria dos povos indígenas andinos e oposta à racionalidade moderna”⁷⁹ (DELGADO, 2018, p. 239, tradução nossa). Como resultado mais expressivo dessas ações populares de massa, o presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunciou sob a pressão dos setores populares que demandavam a convocação de um referendo vinculante acerca da propriedade dos hidrocarbonetos, a convocação de uma assembleia constituinte e a criação de uma nova Lei de Hidrocarbonetos (FREIRE, 2008). O governo de Carlos Mesa, vice de Lozada, só cumprirá a primeira demanda, resultando também em sua queda por pressão popular e na convocação de novas eleições gerais em dezembro de 2005 (FREIRE, 2008).

Ao longo desse processo de desmoralização dos partidos políticos da ordem, um novo partido crescerá sob a liderança dos sindicatos de produtores de folha de coca em Yungas e Chapare. O Movimento ao Socialismo – Instrumento Político pela Soberania dos Povos (MAS-IPSP) foi fundado em 1997 por “[...] uma coalizão flexível de múltiplos movimentos sociais indígenas e não-indígenas, rurais e urbanos [...] que expandiram para o âmbito parlamentar as suas estruturas de mobilização” (LINERA, 2006, p. 203). Em 1997, 4 líderes indígenas foram eleitos ao congresso por Cochabamba, incluindo Evo Morales (um dos líderes do MAS-IPSP). Em 2002, apesar da sua prisão durante a Guerra da Água, Morales chegou em segundo lugar nas eleições presidenciais e o MAS-IPSP elegeu 8 senadores (entre 27) e 27 deputados (entre 130). Por fim, em 18 de dezembro de 2005 Evo Morales, com Álvaro García Linera de vice,

⁷⁷ “[...] seemed to mark not just the search for liberation, but also the return of an actor in his otherness, whose discourse reproduced some of Fausto Reinaga’s appointments”.

⁷⁸ “A pachasofia quíchua é a sabedoria filosófica andina sobre o universo ordenado e baseada em certos princípios orientadores [...]” (ESTERMANN, 2009, p. 38, tradução nossa). Segundo Delgado (2018), *Suma Qamaña* e *Sumak Kawsay* significam “vida em plenitude”, expressões associadas ao princípio aimará *Take kunas jakaskkiwa* (“Tudo vive”, humanos e não-humanos) que mobilizam uma existência em constante busca pela harmonia entre os mundos visível e não-visível.

⁷⁹ “[...] the emergence of an *other* logic, proper of Andean indigenous peoples and opposed to modern rationality”.

foi eleito presidente com 53,74% dos votos válidos (o primeiro a ser eleito com mais de 50% dos votos na era pós-ditadura) e o MAS-IPSP elegeu 12 senadores e 72 deputados, porém com baixa margem para compor com a oposição liderada nos departamentos da Media Luna em torno de um novo partido político, o PODEMOS (SILVA JÚNIOR, 2014).

Em resumo, a agenda política do governo de Evo Morales e do MAS-IPSP foi propagandeada como uma suposta realização da Suma Qamaña (Vivir Bien), executada por meio de uma política macroeconômica restritiva que permitiu a retomada capacidade de investimento do Estado por meio da recuperação soberana de recursos naturais e de empresas privatizadas, financiando assim investimento públicos em infraestrutura e políticas de distribuição de renda para a redução da desigualdade social e da pobreza (DELGADO, 2018; MARIÑELARENA, 2020; WEBBER, 2016). Além disso, realizou uma reorientação na política exterior boliviana, reduzindo a dependência econômica dos EUA em favor do aumento da dependência com a Ásia Oriental, apesar de aprofundar a economia extrativista exportadora dependente (Gráficos 3 e 4) (KLEIN, 2011; WEBBER, 2016). Ao longo dos próximos dez anos será o país que mais reduzirá a desigualdade social na América Latina, reduzindo a pobreza de 62,4% para 36,3% e a pobreza extrema de 37,1% para 18,7% entre 2002 e 2011, marcando 0,44 no coeficiente de Gini em 2016 (MARIÑELARENA, 2020; WEBBER, 2016). Apesar dos avanços importantes, cabe destacar as críticas que Webber (2016, p. 1864, tradução nossa) faz ao processo de refundação do Estado boliviano realizado pelo MAS-IPSP:

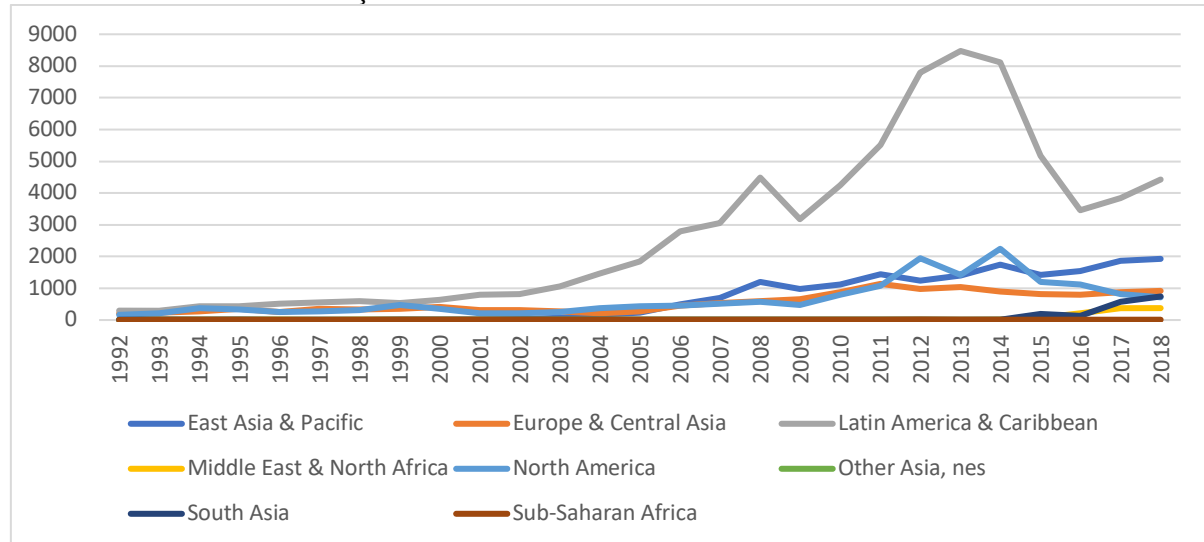
O estado compensatório pode ser pensado como a forma de aparência de revolução passiva na Bolívia contemporânea, uma expressão de um processo conflituoso de acumulação, enraizado na extração de materiais primários para exportação e sua redistribuição parcial para camadas específicas e vulneráveis da população⁸⁰.

Conforme o decidido pela soberania popular constituída no referendo de 2004 e conforme a agenda da campanha presidencial de 2005, em maio de 2006 ocorre a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos por meio do Decreto Supremo “Héroes del Chaco” 28.701, adquirindo as ações necessárias para assumir o controle de cada uma das cinco empresas em que a YFPF foi dividida durante o processo de privatização (BOLÍVIA, 2006; FUSER, 2011). Para além dessas empresas, os departamentos de Tarija e Santa Cruz da Media Luna, onde se situam os maiores campos de hidrocarbonetos, também esperavam perdas de

⁸⁰ “The compensatory state might be thought of as the form of appearance of passive revolution in contemporary Bolivia, an expression of a conflict-ridden process of accumulation, rooted in the extraction of primary material exports and their partial redistribution to targeted, vulnerable layers of the population”.

renda devido a mudança na divisão da renda proveniente da exploração de hidrocarbonetos (UNDP, 2018). Após a revogação da Lei de Hidrocarbonetos 1689 de 1996, e da renegociação dos contratos com as empresas estrangeiras que operavam no país (que a partir de então teriam direito a 18% da renda produzida), segundo Ceppi (2016, p. 12, tradução nossa), “A receita petroléira passou de US\$ 1.932 milhões em 2007 para US\$ 5.490 milhões em 2014”⁸¹.

GRÁFICO 3: EXPORTAÇÕES BOLIVIANAS POR REGIÃO



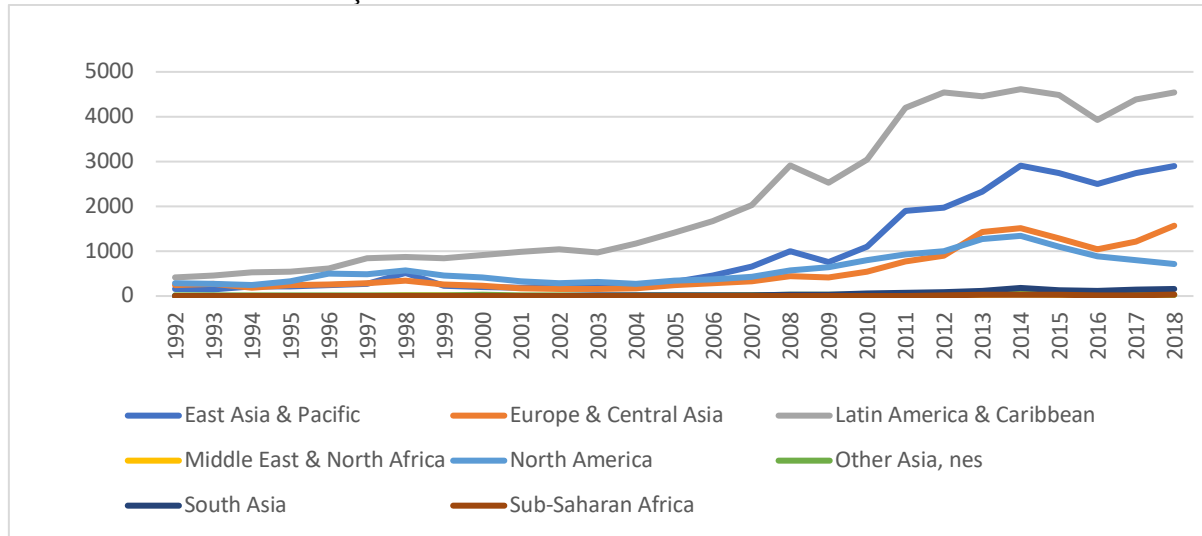
Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados do World Integrated Trade Solution.

Cabe destaque para o consentimento dos governos brasileiros e argentino que conferiram legitimidade à nacionalização realizada pelo Estado boliviano, arcando com custos financeiros e políticos expressivos. Não tivemos acesso a estudos técnicos sobre os custos assumidos do lado argentino. “No início de 2006, a Petrobras era responsável por 56% da produção boliviana de gás e por 40% do petróleo” (FUSER, 2011, p. 234). Antes de realizar a nacionalização, o presidente boliviano consultou o interlocutor brasileiro que supostamente respondeu afirmando que “O gás é de vocês, o petróleo é de vocês” (GALHARDO, 2015), expressando o princípio trabalhista brasileiro “o petróleo é nosso” e talvez protegendo a recém descoberta das grandes reservas do pré-sal brasileiro. Do lado brasileiro, segundo nota técnica da Petrobras, a nacionalização poderia custar cerca de 989 milhões de dólares investidos na Bolívia entre os anos de 1996 e 2004, além de caracterizar concessão de soberania pois o vizinho possuiria controle sobre a oferta e o custo de 51% do gás consumido no Brasil, grande parte no parque industrial de São Paulo (CONSIDERAÇÕES..., 2006; FUSER, 2011). Apesar de ter pago uma indenização de 112 milhões de dólares pelas refinarias Gualberto Villaroel e

⁸¹ “La renta petrolera pasó de US\$ 1932 millones en 2007 a US\$ 5490 millones en 2014”.

Guillermo Elder Bell, em 2007 o governo boliviano receberia o pagamento retroativo de 434 milhões de dólares pelo gás vendido nos anos anteriores pelos suspeitos contratos antigos (FUSER, 2011; RICUPERO, 2017). A recuperação dos investimentos estrangeiros diretos na Bolívia a uma média anual de 556 milhões de dólares no período 2006-2018 (Gráfico 2), indica o impacto positivo da legitimação regional.

GRÁFICO 4: IMPORTAÇÕES BOLIVIANAS POR REGIÃO



Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados do World Integrated Trade Solution.

Outro evento crucial para a crise de instabilidade política em 2008 foi a aprovação das Leis Especiais 3364 e 3365, convocando a assembleia constituinte e um referendo nacional para as autonomias departamentais conforme iniciativa da Lei 3091 de 2005 (ALBÓ; CARRASCO, 2008; UNDP, 2018). Em julho de 2006 os deputados constituintes são eleitos e o “não” ganha no referendo de autonomia departamental em nível nacional, enquanto que o “sim” ganha nos 4 departamentos da Media Luna (ALBÓ; CARRASCO, 2008; PARLARTINO, 2009). Em 6 de agosto de 2006 a Assembleia Constituinte foi aberta em Sucre com o propósito de refundar o Estado boliviano em torno de um novo contrato social (UNDP, 2018). Segundo Iamamoto (2011), o MAS-IPSP e outras organizações indígenas que formarão o El Pacto de Unidad elegeram 164 das cadeiras (64%), enquanto que as outras 91 cadeiras (36%) estavam com grupos políticos que se alinhavam com a oposição liderada pelo PODEMOS.

Os primeiros seis meses da assembleia constituinte foram marcados por impasses em torno das regras para a aprovação dos artigos da nova constituição, relacionadas às questões vinculadas da forma de votação (2/3 dos votos ou maioria absoluta) e a natureza da assembleia constituinte (originária ou derivada) (ALBÓ; CARRASCO, 2008; PARLATINO, 2009). A

polarização política impulsionada pelo movimento separatista “Nación Camba” (Figura 9), com representação nos partidos políticos de oposição e em “comitês cívicos”, paralisou os trabalhos da assembleia no final de 2006 com grandes manifestações, ocupações e greves de fome (FREIRE, 2008; IAMAMOTO, 2011; PANNAIN, 2014; UNDP, 2018). Ao longo de 2007 três acordos entre o governo e a oposição serão feitos para avançar os trabalhos da assembleia, e todos serão rejeitados pelos comitês cívicos da Media Luna (UNDP, 2018). Até o começo de setembro de 2008, haviam sido ocupadas setes entidade estatais e 140 postos de controle nos departamentos da Media Luna (PANNAIN, 2014).

FIGURA 9: MAPA DO MOVIMENTO SEPARATISTA “NACIÓN CAMBA”



Fonte: Eduardo Maganha Freire (2008, p. 101).

Considerando esse contexto de instabilidade sociopolítica desde o início do governo de Evo Morales, propomos que a primeira ação (T0 seguindo o modelo da Figura 5) no processo de intervenção diplomática pacífica para a proteção da estabilidade política da UNASUL na Bolívia ocorre ainda na II Reunião de Chefes de Estado da CASA em dezembro de 2006 com a Declaração de Cochabamba. Ao colocar a “pedra fundamental para uma união sul-americana”, a cúpula presidencial em Cochabamba (departamento de origem das federações de cocaleiros e do MAS-IPSP) transformou qualitativamente o projeto de integração regional que passou a ir além da convergência entre a CAN e o MERCOSUL, incluindo agendas para uma integração regional multidimensional que convergiam politicamente com a agenda proposta pelo movimento indigenista e nacionalista boliviano para sua reforma constitucional

(BRICEÑO-RUIZ, 2010; DECLARACIÓN..., 2006; IAMAMOTO, 2011; SILVA JÚNIOR, 2014). Argumentamos que a cúpula presidencial legitimou a Assembleia Constituinte boliviana e o primeiro governo de Evo Morales ao apresentar um projeto para um novo contrato social sul-americano, para uma união sul-americana de caráter pós-liberal, pós-hegemônico ou confederativo que iria em direção ao Suma Qamaña em Cochabamba, em meio à paralização da assembleia constituinte boliviana e ao anúncio da criação de uma região autônoma “Nación Camba” por parte dos “comitês cívicos” dos departamentos da Media Luna (ALBÓ; CARRASCO, 2008; BRICEÑO-RUIZ, 2010; DECLARACIÓN..., 2006; DELGADO, 2018; FREIRE, 2008).

Apesar das ações de sabotagem e das ações de violência política dos separatistas extremistas racistas, a assembleia constituinte concluiu seus trabalhos em Oruro sem a presença da oposição e encaminha a nova constituição do Estado Plurinacional da Bolívia ao presidente do Congresso Nacional no dia 14 de dezembro de 2007 (ALBÓ; CARRASCO, 2008; UNDP, 2018; SILVA JÚNIOR, 2014). Em resposta, os departamentos da Media Luna declararam que o processo foi ilegal e coordenaram a realização de referendos paraestatais entre fevereiro e março de 2008 para reivindicar a “autonomia” de seus departamentos (FREIRE, 2008; BARCELÓ SEVERGNINI, 2017; UNDP, 2018). Por sua vez, o governo de Evo Morales busca estabelecer as condições para um referendo nacional ratificar o novo texto constitucional (UNDP, 2018).

Assim, a pedido do governo de Evo Morales, os governos da Argentina, Brasil e Colômbia formaram o Grupo de Países Amigos em abril de 2008 (MARTINEZ; LYRA, 2018). Interlocutores internacionais que combinam a imparcialidade e a capacidade de influenciar os resultados, apesar de não terem sucesso com a proposta de mediação, permanecerão em fases futuras do processo de negociação entre o governo boliviano e a oposição. Apesar das missões de alto nível da OEA desde 2007 e das iniciativas do grupo de países amigos para mediar o conflito político que escalava, “[...] rejeitados pelo Governo e pelo Tribunal Nacional Eleitoral [...] os tribunais eleitorais dos departamentos de Santa Cruz, Tarija, Pando e Beni realizaram referendos de autonomia *de facto* entre maio e julho”⁸² de 2008 (UNDP, 2018, p. 9, tradução nossa). A despeito do resultado favorável à autonomia em todos os referendos, nenhum deles foi convocado pelo Congresso Nacional (PARLATINO, 2009; UNDP, 2018).

⁸² “[...] rejected by the Government and by the National Electoral Court [...] the electoral courts of the departments of Santa Cruz, Tarija, Pando and Beni held *de facto* autonomy referenda between May and July”.

Além da pressão internacional pelo fim pacífico do conflito político, em agosto de 2008 foi realizado o primeiro Referendo Revogatório da história boliviana para a confirmação dos mandatos de presidente, vice e executivos departamentais com observação eleitoral do Mercosul (HOFFMANN, 2016; PARLATINO, 2009; UNDP, 2018). Após a confirmação do mandato presidencial e a revogação de dois governadores da oposição em La Paz e Cochabamba, em 28 de agosto Evo Morales tentou convocar via Decreto Supremo um referendo nacional para ratificar a nova constituição (PARLATINO, 2009; UNDP, 2018). No dia 1 de setembro a convocação foi rejeitada pela Corte Nacional Eleitoral, pois somente o Congresso Nacional pode convocar referendos, e o conflito caminhou para o seu ponto mais crítico (PARLATINO, 2009; UNDP, 2018).

Assim chegamos em setembro de 2008, quando foram realizados diversos protestos nos departamentos da Media Luna e grupos extremistas aderiram às táticas de ocupação, sabotagem e violência política para a promoção de seus objetivos políticos (UNDP, 2018). Dentre os casos de maior impacto, destacamos a ocupação de um aeroporto no Beni ao final de agosto que forçou o presidente Evo Morales a fugir para Rondônia, no Brasil, com suporte das Forças Armadas da Bolívia (MORALES..., 2008), e as ações de sabotagem no gasoduto no departamento de Tarija que transporta gás natural para o Brasil e a Argentina (COSTA, 2010; BARCELÓ SEVERGNINI, 2017). O episódio crucial para a intervenção diplomática da UNASUL foi o Massacre do Pando, ocorrido no dia 11 de setembro de 2008 nas proximidades do vilarejo Porvenir quando manifestantes, que marchavam pacificamente em direção à capital do departamento de Pando para protestar contra o prefeito Leopoldo Fernández, foram emboscados, torturados e assassinados por membros dos comitês cívicos, agentes do governo de Pando e pessoas simpatizantes do governo local (INFORME DE LA..., 2008).

Dentre as ações em resposta ao massacre, destacamos a expulsão do embaixador estadunidense Philip Goldberg declarado *persona non grata* pelo presidente Evo Morales, que o acusou de fomentar a violência e planejar um golpe de Estado por meio de financiamentos da Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional para os departamentos da Media Luna e grupos paramilitares fascistas e terroristas (BARCELÓ SEVERGNINI, 2017; PANNAIN, 2014; SILVA JÚNIOR, 2014; XAVIER, 2011). Em resposta, os EUA expulsaram o embaixador boliviano e, em contra resposta, a Venezuela também expulsou o seu embaixador estadunidense e os presidentes da Nicarágua e Honduras cancelaram seus encontros oficiais em Washington (XAVIER, 2011). Além disso, o governo venezuelano de Hugo Chávez garantiu apoio militar caso um golpe de Estado se consumasse (COSTA, 2010). Portanto, é possível

afirmar que houve uma ação coletiva simbólica dos países membros da ALBA em apoio ao governo do MAS-IPSP na identificação dos EUA como o apoiador externo do movimento separatista extremista.

QUADRO 4: COMPORTAMENTO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA CRISE BOLIVIANA EM 2008

| UNASUL – OEA | <u>Cooperativa - Sinérgica</u> | <u>Cooperativa - Competitiva</u> |
|---|---|---|
| | As organizações condenaram a violência e viabilizaram a negociação | A UNASUL exerceu a liderança do processo de mediação. |
| PNUD/ PARLATINO/ MERCOSUL/ UE/ ALBA – UNASUL/ OEA | PNUD, PARLATINO, MERCOSUL, UE: <u>Cooperativa - Sinérgica</u> | ALBA: <u>Cooperativa - Competitiva</u> |
| | Apoiam as organizações regionais no processo de negociação e de observação eleitoral. | Apoia o governo boliviano na identificação dos EUA como apoiador externo da oposição. |

Fonte: elaboração nossa.

O governo a princípio não era favorável à participação de observadores internacionais, percebendo algumas delegações como mais confiáveis enquanto a oposição confiava mais em outras (UNDP, 2018). Reconhecendo o impasse, o processo de negociação incluiu a participação de aproximadamente 20 observadores internacionais, sem a participação da imprensa (UNDP, 2018). Houve destaque ao papel positivo da UNASUL, sob a liderança do chileno Juan Gabriel Valdez, da OEA, das Nações Unidas, da União Europeia e das igrejas católica e evangélicas (UNDP, 2018). Atores políticos envolvidos no processo de diálogo entre 18 de setembro e 5 de outubro destacaram que a presença dos observadores internacionais exerceu a função de construção de confiança e de coerção moral para a continuidade do processo (UNDP, 2018). Também destacamos a coerção que as relações de dependência econômica com as três das maiores regiões parceiras comerciais da Bolívia exerceram sobre o processo de mediação, possivelmente inviabilizando coalizões alternativas para a oposição extremista, possibilitando a ligação entre agendas no processo de mediação e aumentando o comprometimento das partes. As posições mediadoras da UNASUL, OEA e UE podem caracterizar uma estratégia diplomática que ofertou uma liderança não-coercitiva por meio de uma ação negociadora visando a estabilidade política do Estado boliviano e do seu processo democrático. As pesquisas de opinião e as relações de confiança do escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Bolívia contribuíram para esclarecer que, na verdade, 92% dos bolivianos rejeitavam uma solução violenta para o conflito político em

setembro de 2008 (UNDP, 2018). Também merece destaque o papel estabilizador da missão de observação eleitoral do Parlamento Latino-americano e Caribenho no referendo nacional constituinte (PARLATINO, 2009). Em 21 de outubro de 2008 o Congresso Nacional aprova a nova Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia e a lei que convoca o referendo para ratificá-la.

No dia 12 de setembro a UNASUL emite uma declaração de apoio ao governo constitucional de Evo Morales e oferece seus bons ofícios. Destacamos o empreendedorismo político da presidente pro-tempore Michelle Bachelet (2008-2009) que convocou a reunião extraordinária do CCEG que emitiu a *Declaración de La Moneda* (2008) (T2 seguindo o modelo da Figura 3). Além de agrupar os poderes soberanos dos Estados membros para estabilizar o conflito e rechaçar qualquer ameaça à integridade territorial boliviana, a reunião também obteve como resultado a delegação dessa soberania coletiva para a *Comisión de Apoyo a la Mesa de Diálogo*, sob a liderança do chileno Juan Gabriel Valdez, que operou nos meses de setembro e outubro de 2008 para facilitar o acordo entre o governo e seus opositores e para a *Comisión para el esclarecimiento de los hechos de Pando*, sob a liderança do argentino Roldofo Mattarollo, que não somente investigou o massacre, mas responsabilizou os culpados e a reparou as vítimas (INFORME DE LA..., 2008). A UNASUL também realizou missões de observação eleitoral que acompanharam o processo do referendo de aprovação da nova constituição em janeiro de 2009 (DECLARACIÓN PRESIDENCIAL..., 2009), contribuindo de forma ampla para a resolução pacífica do conflito. Argumentamos que os custos políticos e econômicos assumidos pelos países sul-americanos para estabilizar politicamente a Bolívia, somado ao processo de aprendizagem do governo do MAS-IPSP ao longo do processo de institucionalização da UNASUL, possibilitaram que o governo boliviano concedesse soberania às comissões da UNASUL que pontualmente aumentaram o escopo e o nível da autoridade e legitimidade da nova OIG. A atuação brasileira ao longo dos primeiros anos instáveis do governo de Evo Morales pode ser qualificada como o exercício de uma hegemonia consensual, considerando o papel brasileiro na legitimação da assembleia constituinte, na legitimação do programa de nacionalizações e na oferta de bons ofícios desde o Grupo de Países Amigos.

Portanto, propomos que o processo de intervenção diplomática da UNASUL no grave caso de instabilidade política na Bolívia ocorreu em um contexto histórico no qual processos domésticos e regionais, e atores internacionais agiram em sinergia para proteger a integridade territorial do Estado de Direito boliviano (Quadro 5). O processo histórico de mobilização das nações indígenas bolivianas e o processo de regionalização da América do Sul estavam em

convergência, enquanto que o governo brasileiro e argentino legitimaram as nacionalizações bolivianas, a CASA e a UNASUL legitimaram a Assembleia Constituinte e o governo de Evo Morales, e o trabalho do escritório boliviano do PNUD ofertou bens e serviços estratégicos para o processo de mediação ao longo dos anos que antecederam a crise. No nível doméstico houve a formação de um bloco político da classe trabalhadora indígena do altiplano, vales e terras baixas em torno do El Pacto de Unidad e do governo do MAS-IPSP, e no nível regional houve a formação da convergência política entre os governos presidenciais da América do Sul da Onda Rosa. Além da sinergia entre os processos domésticos e regionais, a atuação destacada da UNASUL, da ONU e dos outros atores internacionais mencionados trouxeram maior legitimidade e autoridade ao processo de paz.

Entre a primeira ação para a proteção da estabilidade política boliviana, em dezembro de 2006 (T0 segundo Figura 5), e a segunda ação com o agrupamento e a delegação da soberania coletiva às comissões e à observação eleitoral da UNASUL, em 15 de setembro de 2008 (T2 segundo Figura 5), argumentamos que houveram mudanças na preferência estatal boliviana relacionadas à confiança que o processo de construção da UNASUL, da ALBA e os trabalhos do escritório do PNUD trouxeram. Também houve aumento no poder de barganha do governo e redução no poder de barganha da oposição extremista entre dezembro de 2006 e setembro de 2008 causados pela legitimação regional das nacionalizações, a legitimação do governo após o referendo revogatório em agosto de 2008, o papel do PNUD para provar que os bolivianos queriam uma solução pacífica e a redução comparativa da dependência com a América do Norte e a Europa Ocidental em favor do aumento da dependência com a América Latina e a Ásia Oriental. Por fim, houve o efeito de legitimação que os diversos observadores internacionais trouxeram ao processo de paz e aos partidos políticos da oposição moderada.

Como resultado, o pacto confederativo sul-americano pela estabilidade política dos Estados membros foi protegido com o agrupamento e a delegação da soberania coletiva e boliviana às comissões *ad hoc* de caráter funcional, e esse pacto confederativo foi reforçado posteriormente com a criação do CDS. No nível doméstico, é possível afirmar que a formação das preferências do governo e da oposição responderam a variáveis geopolíticas, econômicas e ideacionais que resultaram na pluralidade de observadores internacionais. No nível da barganha interestatal, é possível afirmar que houve empreendedorismo supranacional com a liderança da presidência pro-tempore da UNASUL e a interdependência assimétrica da Bolívia com a Argentina, o Brasil e o Chile exerceram a função de fortalecer a legitimidade e autoridade das comissões da UNASUL. Assim, as comissões da UNASUL ofertaram bens públicos e sociais

regionais (o processo de mediação, o processo de investigação e o processo de observação eleitoral) que uma coalizão de atores internacionais, regionais e a grande maioria da população boliviana demandou para estabilizar politicamente o Estado Plurinacional da Bolívia.

3.2 O PRIMEIRO FRACASSO DA UNASUL: A FRACASSADA TENTATIVA DE MEDIAÇÃO DO NEOGOLPE NO PARAGUAI, EM 2012

Dentre o histórico de intervenções diplomáticas da UNASUL em casos de instabilidade política de Estados membros, as ações coordenadas para a proteção da estabilidade da ordem democrática paraguaia entre junho de 2012 e abril de 2013 se destacam por não terem conseguido reverter o afastamento sumário, ou neogolpe⁸³, do ex-presidente Fernando Lugo. Além disso, o caso de instabilidade política foi solucionado com a eleição presidencial de Horacio Cartes (pelo partido Asociación Nacional Republicana, ou partido colorado, um dos protagonistas no neogolpe) com 45,83% dos votos válidos. Nesse subcapítulo rastreamos o processo coordenado de intervenção diplomática realizado pela UNASUL, e consideramos novamente que causas históricas e estruturais foram cruciais para o desenrolar da crise política paraguaia, assim começaremos com uma breve descrição da história socioeconômica paraguaia até a crise de junho de 2012.

Assim como o Estado Plurinacional da Bolívia, a República do Paraguai é um Estado localizado na porção central da América do Sul, com acesso ao mar somente por meio da livre navegação dos rios Paraguay, Paraná e Pilcomayo compartilhar com seus vizinhos Argentina, Brasil e Bolívia. O Paraguai possui uma população relativamente homogênea em termos de etnia e religião professada, com 95% da sua população alegando serem mestiços de ameríndios e brancos e 90% professando a religião católica romana (CASTRO, 2006). Em 2012, possuía uma população estimada em 6.461.041 pessoas (o dobro da população em 1982), dos quais 59,2% habita áreas urbanas e 40,8% habita áreas rurais, com uma das mais baixas taxas de densidade demográfica do mundo com 15 habitantes por quilômetro quadrado em 2005 (CASTRO, 2006; ATLAS..., 2012). É um dos países mais desiguais e pobres do planeta, com um índice de desenvolvimento humano de valor 0,728 para o ano 2019 e uma das piores concentrações agrárias do planeta, com latifúndios cobrindo 40,71% do território nacional em 2008 (RIQUELME; KRESTCHMER, 2016).

⁸³ Segundo Vitullo e Silva (2020, p. 33), podemos caracterizar um neogolpe como “[...] um tipo de golpe de Estado que preserva certas aparências legais e se processa preferencialmente por meio das instituições vigentes e do cumprimento de ritos formais”.

Considerando o impacto de longo prazo da Guerra contra a Tríplice Aliança (1864-70) na estrutura socioeconômica e demográfica da República do Paraguai (DORATIOTO, 2006; NICKSON, 2019; SCHENONI, 2021), começaremos a breve revisão histórica com o período entre o governo do triunvirato (1870) das tropas aliadas e a Guerra do Chaco (1932-35) por considerarmos que a estrutura do Estado oligárquico paraguaio remonta aos processos históricos desse período. Após a guerra genocida, a população paraguaia se dividiu entre os grupos de poder formados em tornos dos triunviratos, com o apoio militar externo, e recriaram o Estado escrevendo uma Constituição em 1870 que instituiu uma República presidencialista liberal, inspirada na estadunidense (LEWIS, 1986).

O governo de Juan Bautista Gill, apoiado pelo Império do Brasil, assinou o tratado de paz e o de limites com o governo brasileiro, cedendo territórios disputados em troca do respeito perpétuo à soberania e à independência da República do Paraguai (YEGROS; BREZZO, 2013; LEWIS, 1986). Por outro lado, o governo conseguiu levar a disputa territorial com a Confederação da Argentina para a arbitragem do presidente estadunidense Rutherford B. Hayes (1877-1881), que julgou a favor da República do Paraguai (YEGROS; BREZZO, 2013; LEWIS, 1986). Assim, o Paraguai tornou-se um “Estado tampão” entre a disputa hegemônica da Argentina e do Brasil, que seguiram disputando a supremacia no Cone Sul (LEWIS, 1986).

Entre 1880 e 1932 o Paraguai viveu sob as disputas de grupos oligárquicos que adquiriram os ativos do Estado (que detinha 90% das terras e 80% do comércio exterior antes da guerra) sob a nova economia política liberal que se consolidou com a Constituição de 1870 (LEWIS, 1986; SCHENONI, 2021). O exército foi gradualmente cedendo poder em troca de vantagens pessoais aos oficiais, chegando a cerca de apenas 2500 soldados (entre 600 mil habitantes) sob o custo de um quinto do orçamento anual do Estado (LEWIS, 1986). Uma facção das classes dominantes, ex-lopistas, se organizou na Associação Nacional Republicana (1887), conhecidos como o Partido Colorado, e outra formou o Centro Democrático (1887), conhecidos como o Partido Azul ou Liberal, ambos quando no poder praticaram uma economia política liberal de Estado mínimo (LEWIS, 1986). Ao longo de diversos golpes de Estado e batalhas armadas entre esses grupos oligárquicos durante o período destacado, a política de venda dos ativos do Estado para enriquecimento pessoal e sustentação de governo corruptos levou à formação de uma estrutura agrária baseada no latifúndio (LEWIS, 1986). “Até o final do século, cerca de 79 proprietários detinham quase metade das terras do Paraguai, e até 1930 apenas dezenove proprietários, a maioria deles empresas estrangeiras, detinham mais da metade

do território nacional”⁸⁴ (LEWIS, 1986, p. 481, tradução nossa). Por sua vez, a maioria da população, o campesinato, foi reduzida à condição da superexploração, similar a de servos em um sistema feudal, e, “Em um país onde o patrocínio e a proteção eram necessários para os humildes sobreviverem, o envolvimento político chegava até mesmo aos camponeses [...]”⁸⁵ (LEWIS, 1986, p. 482, tradução nossa).

Após a vitória na Guerra do Chaco contra a Bolívia, o Exército paraguaio ganhou mais poder político e seus generais ganharam grande popularidade, assim romperam o processo democrático em 1940 com o general Higinio Morinigo e consolidaram uma longa ditadura civil-militar em 1954, que durou 35 anos contra “forças comunistas” sob o julgo do general comandante do Partido Colorado Alfredo Stroessner. Em 1941 foi firmado um Convênio para a Provisão de Artigos de Defesa, para a transferência de armamentos e munições, com os EUA (YEGROS; BREZZO, 2013). Segundo Castro (2006), Stroessner empregou o terrorismo de Estado para aprofundar a estrutura socioeconômica oligárquica criando alianças corruptas entre os latifundiários, os membros da burocracia estatal, os membros do Partido Colorado e entre os membros do Exército. Essa rede de alianças corruptas, sob a hegemonia da elite latifundiária colorada, sustentará a ditadura compartilhando de forma subordinada os privilégios do poder e a apropriação dos bens públicos sob o regime da “democracia sem comunismo”, que forjavam legitimidade popular com eleições controladas com a colaboração do Partido Liberal que recebeu uma parte do botim da República (CASTRO, 2006). A criação do Instituto do Bem-Estar Rural em 1963 foi notória por ter distribuído as terras públicas de forma a aprofundar a estrutura agrária latifundiária, cujo processo corrupto tornou essas propriedades conhecidas como “terras malhabidas”⁸⁶ (CASTRO, 2006; VUYK, 2020).

Na década de 1970 o ditador Stroessner firmará o tratado com o ditador brasileiro Garrastazu Médici para a criação da usina hidrelétrica binacional de Itaipu, cujo processo de construção foi marcado pela corrupção elevando o custo de construção dos 2 bilhões de dólares estimados em 1973 para aproximadamente 16 bilhões na década de 1980, criando uma significativa dívida externa do Paraguai com o Brasil sob um contrato que garantia a venda exclusiva da energia total produzida ao Brasil sob preços de custo de produção (CASTRO,

⁸⁴ “By the end of the century some 79 owners accounted for almost half of Paraguay’s land; and by 1930 a mere nineteen proprietors, most of them foreign companies, owned more than half of the national territory”.

⁸⁵ “In a country where patronage and protection were necessary for the humble to survive, political involvement reached down even to the peasants [...]”.

⁸⁶ Segundo Vuyk (2020, p. 283), essas “terras mal obtidas” “[...] foram distribuídas principalmente entre os membros do governo ditatorial ou com laços políticos ou econômicos com o ditador e sua equipe” e correspondem a cerca de 20% do território nacional.

2006; PAULA, 2016). Ao final da construção da usina o regime ditatorial começa a enfrentar instabilidades políticas, provavelmente devido à redução do fluxo de aportes externos que eram empregados para comprar o apoio político da classe dominantes e à mudança da conjuntura regional com o fim das ditaduras vizinhas, que resultam no golpe de Estado do general Andrés Rodríguez em 1989 representando a facção majoritária do Exército que apoiava a transição para o regime da democracia representativa (CASTRO, 2006).

Apesar da transição para o regime da democracia representativa, desde a eleição presidencial de Andrés Rodríguez em 1989 até a eleição de Fernando Lugo em 2008, não haverá mudanças de partido no controle do Estado, e a estrutura socioeconômica será marcada pela “[...] maior concentração fundiária do mundo, com o índice de Gini de 0,93. Concomitantemente, 19% do território paraguaio estava (em 2008) em posse de estrangeiros” (PEREIRA; FERNANDES, 2018, p. 19). A eleição de Fernando Lugo, ex-bispo da Igreja Católica com histórico de apoio à luta campesina pela reforma agrária, representou a unidade de uma coalizão política pelo fim de 60 anos de hegemonia do partido colorado, sob um programa de governo que enfatizava o combate à pobreza e à desigualdade social, a reforma agrária e a soberania energética (ESTRADA, 2019; VUYK, 2020).

Segundo Vuyk (2020, p. 282), “O governo [...] estabeleceu um projeto baseado na proposição de que a mudança da estrutura social [...] pode ser desenvolvida gradualmente, dentro do marco institucional do Estado burguês [...]”. Conforme destacam Estrada (2019) e Vuyk (2020), é possível afirmar que o governo de Lugo executou uma política fiscal e monetária neoliberal fundamentada no aprofundamento da economia agrário-pecuária-energética, mas que visou recuperar o papel ativo do Estado como agente realizador do pacto social expandindo as políticas sociais como forma de combater a pobreza e a desigualdade social (reduzindo o índice de Gini de 49,1 para 47,6 entre 2009 e 2012). O governo Lugo também visou promover a reforma agrária, criando a Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria, mas obteve avanços limitados devido à oposição parlamentar majoritária (ESTRADA, 2019). Por fim, destacaremos a política externa executada em direção ao regionalismo pós-liberal, com a renegociação do acordo de Itaipú com o governo brasileiro em 2011, a participação na criação da UNASUL e da CELAC e a recusa da instalação de uma base militar estadunidense (ESTRADA, 2019; SOARES, 2016; VUYK, 2020). Porém, sem conseguir reconhecer a República Popular da China ou alterar as regiões parceiras no comércio exterior paraguaio, aprofundando as relações de dependência com a América Latina (em particular com a Argentina e o Brasil), com a Ásia Oriental e com a Europa e Ásia Central.

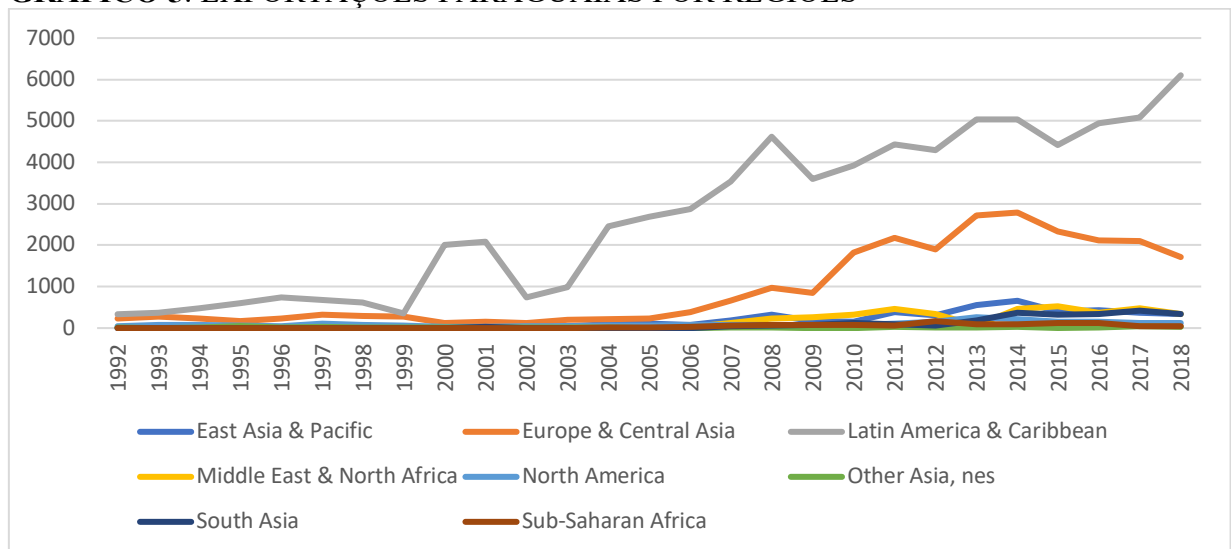
A despeito do seu programa de reformas moderadas para um dos países mais pobres e desiguais da América do Sul, o governo de Lugo era frágil, pois foi eleito com 41% dos votos e os partidos da sua *Alianza Patriótica para el Cambio* elegeram a minoria no Legislativo (31 deputados de 80 e 17 senadores de 45), na qual o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) formava a base parlamentar e compunha a chapa com o vice-presidente (ESTRADA, 2019; SOUTO, 2012). Por sua vez, a oposição conservadora elegeu a maioria do Legislativo, com o Partido Colorado elegendando 15 senadores e 30 deputados, a UNACE 9 senadores e 15 deputados e o Partido Pátria Querida 4 senadores e 4 deputados (ESTRADA, 2019; SOUTO, 2012). Além disso, e com impacto sobre o caso de neogolpe em 2012 no qual a UNASUL tentou intervir diplomaticamente, a participação do PLRA na coalizão partidária foi impulsionada pela oportunidade de remover o seu tradicional rival colorado e em seu lugar ocupar boa parte da estrutura do Estado paraguaio (ARDIGÓ, 2016; LAMBERT, 2012; ESTRADA, 2019; VUYK, 2020). Um bom exemplo do oportunismo do PLRA foi que “poucas semanas após a posse de Lugo, em agosto de 2008, o vice Federico Franco já proclamava, sem inibição, estar pronto para substituir o presidente” (GARCIA, 2013, p. 11).

Enquanto um Estado dependente, destacamos duas estruturas de dependência graves para o desenvolvimento socioeconômico paraguaio: a relação com o Brasil e as atividades do capital ilícito. A relação na usina hidroelétrica binacional de Itaipu e o cordão associado de fazendas de “brasiguaios”⁸⁷, ao redor do lago artificial na fronteira Leste, estruturam a relação bilateral entre o Paraguai e o Brasil que alguns analistas caracterizam como subimperialista (NICKSON, 2019; VUYK, 2020). Como resultado, em 2008 cerca de 15,4% da terra cultivável e 90% da produção de soja estava sobre controle dos brasiguaios, além de 80% das empresas estrangeiras operando no Paraguai serem brasileiras e exportarem mais de 90% da sua produção para o Brasil (NICKSON, 2019) Por sua vez, considerando que economias dependentes do capital ilícito tendem a reduzir a atividade econômica e atividades exportadoras e a aumentar a atividade dos setores ilícitos e não-comerciáveis (OLIVER; JABLONSKI; HASTINGS, 2017), e que o território nacional paraguaio é utilizados para a plantação de maconha e para o transporte de drogas e armas para centros consumidores (com destaque para o Brasil) (GAYOSO, 2019; GEMELLI, 2013), é possível afirmar que as exportações paraguaias (Gráfico 5) sofrem com a perda de produtividade e possuem entraves estruturais ligados a economia do

⁸⁷ Brasileiros que imigraram para as “terras malhabidas” do Paraguai durante a ditadura de Stroessner com créditos estatais de incentivo (NICKSON, 2019). Segundo Nickson (2019), haviam cerca de 30 mil na fronteira oriental por volta de 1972, chegando a 360 mil em 1983 e subindo a cerca de 450 mil em 2014, quando somaram 6,5% da população total.

capital ilícito para serem diversificadas. Assim, não vemos alterações nas regiões do mundo parceiras no comércio exterior, mesmo durante o mandato interrompido de Lugo (2008-2012), além da continuidade da relação de interdependência assimétrica com a América Latina e de dependência com a Europa e Ásia Central, América do Norte e Ásia Oriental (Gráfico 6).

GRÁFICO 5: EXPORTAÇÕES PARAGUAIAS POR REGIÕES



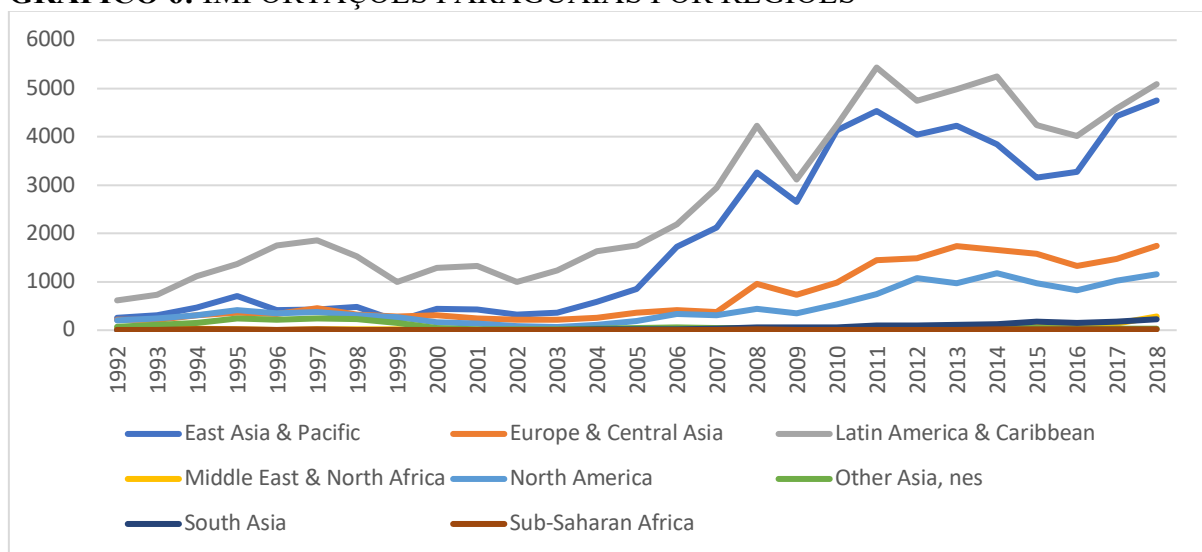
Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados do World Integrated Trade Solution.

Dentre as ações de impacto do mandato do ex-presidente paraguaio, destacamos a renegociação com o Brasil sobre a participação paraguaia nos benefícios da Itaipu-Binacional dentro da agenda de campanha em defesa da soberania energética. Após a ratificação do Congresso brasileiro em maio 2011, o Paraguai passou a receber US\$ 360 milhões anuais (triplicando os US\$ 120 milhões anuais anteriores) pela energia cedida (PAULA, 2014). Também houve a construção de uma linha de transmissão, ligando Itaipu às imediações de Assunção, financiada pelo Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul com recursos majoritariamente brasileiros (GARCIA, 2013). Como resultado, o período do governo Lugo foi marcado por crescentes investimentos estrangeiros diretos que podem ser associados à conjuntura regional do regionalismo pós-liberal e a uma liderança construtiva por parte do Brasil (Gráfico 7).

Apesar desses sucessos significativos e de uma agenda política moderada para o enfrentamento das dificuldades estruturais paraguaias, o ex-presidente Lugo enfrentou uma estratégia de boicote por parte da oposição ao longo de todo o seu mandato (ESTRADA, 2019; LAMBERT, 2012; VUYK, 2020). Segundo Lambert (2012) e Estrada (2019), a estratégia da oposição era fundamentada no bloqueio das fontes de financiamento público e as propostas

legislativas para o programa de reformas (em particular a introdução do imposto de renda e do imposto sobre a exportação de soja), no corte de fontes de financiamento para os programas sociais, nas tentativas de desestabilizar o presidente com constantes ameaças de impeachment e, finalmente, na construção de uma imagem pública do presidente associada a suas contradições privadas e a um suposto apoio ao “socialismo bolivariano” (que resultou no bloqueio do Senado paraguaio para a entrada plena da Venezuela no MERCOSUL). Antes da sua posse, em 2008 já houveram mobilizações da oposição em “tratorações” e ameaças de impeachment, resultando em 23 pedidos de impeachment entre 2008 e 2012 (ESTRADA, 2019; GARCIA, 2013; VUYK, 2020). O único instrumento do ex-presidente para estabilizar o governo era oferecer cargos para membros da oposição em troca de sustentação parlamentar, mecanismo de efetividade decrescente por fortalecer sua oposição e fragmentar sua base aliada (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; VUYK, 2020). Assim, “A confiança no governo despencou de um recorde de 84% em 2009 para apenas 37% em dezembro de 2011”⁸⁸ (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013, p. 115, tradução nossa).

GRÁFICO 6: IMPORTAÇÕES PARAGUAIAS POR REGIÕES



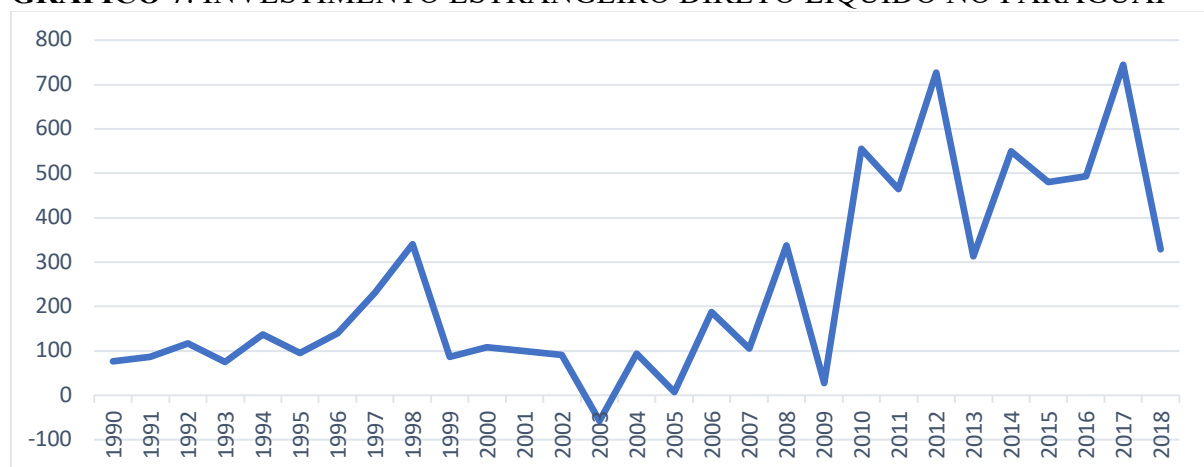
Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados do World Integrated Trade Solution.

Ao longo do seu mandato, o ex-presidente Lugo enfrentou alguns casos graves de instabilidade política, casos de conflitos de terra que envolvem diretamente latifundiários e sem-terra, o último resultou em sua deposição por meio de um neogolpe (ESTRADA, 2019; VUYK, 2020). Tendo em vista que a questão agrária é a principal causa estrutural para a crise

⁸⁸ “Confidence in the government plummeted from a record 84 percent in 2009 to just 37 percent by December 2011”.

política de 2012, cabe destacar que “Em 2010, Lugo declarou estado de emergência no Norte devido às constantes invasões terrestres e ataques do Exército do Povo Paraguaio, que tem fortes ligações com as FARC”⁸⁹ (MARTINEZ; LYRA, 2018, p. 115, tradução nossa). Outro caso ocorreu na cidade de Ñacunday, próxima a Foz do Iguazu no Brasil, na qual mais de 10 mil camponeses sem-terra ocuparam a fazenda 4036 do latifundiário brasileiro Tranquilo Favero, “o rei da soja” e maior latifundiário do Paraguai, a partir de abril de 2011 reivindicando sua destinação à reforma agrária (ESTRADA, 2019; SOARES, 2016; VUYK, 2020). O caso resultou no aumento do debate público sobre as “terras malhabidas” e na aprovação do Decreto Nº 7.525/11, que regulamenta a Lei Nº 2.352/05, responsável por estabelecer que terras a cinquenta quilômetros da fronteira não possam ser propriedade de estrangeiros, e no início das medições de terra na região do Alto Paraná (VUYK, 2020). Assim, é possível afirmar que o país estava passando por um aumento no nível de confronto no campo dentro de uma conjuntura regional que tendia a favorecer as reivindicações dos movimentos sociais por reforma agrária (VUYK, 2020).

GRÁFICO 7: INVESTIMENTO ESTRANGEIRO DIRETO LÍQUIDO NO PARAGUAI



Nota: valores em milhões de dólares. **Fonte:** elaboração nossa com dados do World Bank.

No dia 15 de junho de 2012, a Fiscalia Pública realizou uma operação de busca na fazenda improdutiva conhecida como Marina Kue, no município de Curuguaty a 250km de Assunção, que estava ocupada pelo movimento camponês desde 2004 como reivindicação da sua destinação à reforma agrária (CODEHUPY, 2012). Assim, “mais de 300 policiais, parte deles com treinamento para operações especiais; armamentos de alto calibre, como fuzis de

⁸⁹ “In 2010, Lugo declared state of emergency in the North due to constant land invasions and attacks by Paraguayan People’s Army, which has Strong connections with the FARC”.

assalto; equipamentos antimotins, balas de borracha, gases, etc; e um helicóptero Robinson [...]” (ESTRADA, 2019, p. 110) enfrentaram os camponeses armados com “[...] foice e enxadas, e também ‘com umas dezoito espingardas de um tiro, um rifle de dezoito tiros e um revólver calibre 38” (ESTRADA, 2019, p. 111). Como resultado, 6 policiais foram mortos (incluindo o comandante e o subcomandante da operação), 11 camponeses foram mortos e dezenas foram feridos, e a Marina Kue foi desocupada (CODEHUPY, 2012).

Em resposta ao massacre de Curuguaty, o presidente Fernando Lugo tomou três ações: (1) destituiu o Ministro do Interior Carlos Filizzolla (do Partido Liberal e membro do campo progressista dentro da coalização presidencial) e nomeou em seu lugar Rubén Candía Amarilla (do Partido Colorado e com reputação por seu papel na criminalização do movimento campesino), (2) também destituiu o comandante geral da polícia, Paulino Rojas, e o substituiu por Arnaldo Sanabría Moran (um dos comandantes que sobreviveu à operação em Marina Kue no dia 15 de junho), e (3) propôs a criação de uma comissão de investigação independente para esclarecer os fatos do sangrento conflito (ESTRADA, 2019). As ações para estabilizar o conflito demonstrando autoridade e imparcialidade levaram ao fim da aliança partidária que sustentava o mandato de Lugo, sendo que as nomeações de colorados foram condenadas pelos membros do PLRA e pelos membros mais à esquerda da coalização Frente Guasú (LAMBERT, 2012; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013).

Dois dias antes do início do processo de impeachment, o PLRA rompe com o presidente e se une aos majoritários partidos de oposição, ANR e União Nacional dos Cidadãos Éticos, para dar início ao processo de impeachment. Acusado de incentivar um “encontro de jovens socialistas” no Comando de Engenharia das Forças Armadas do Paraguai; de incentivar e facilitar invasões de terra na região do Ñacunday; de não combater a crescente insegurança e de protelar o combate ao Exército do Povo Paraguaio; de assinar o Protocolo de Ushuaia II contra a soberania paraguaia; e, culpado pelo massacre de Curuguaty (ESTRADA, 2019, p. 165). O processo de julgamento político foi aberto na Câmara de Deputados do Paraguai no dia 21 de junho de 2012 por volta das 10 horas com 76 votos a favor, 1 contra e 3 ausências (ESTRADA, 2019). No mesmo dia 21, por volta das 18 horas, a Câmara notificou a defesa do presidente Lugo que deveria apresentar seus argumentos ao Senado às 12 horas do dia seguinte (ESTRADA, 2019). Após a exposição de duas horas da defesa do presidente por volta das 15 horas do dia 22 de junho, foi iniciada a votação entre os senadores com 39 votos pela condenação, 4 pela absolvição e 2 ausências. A crise de instabilidade política resultou no *impeachment* (a 23ª tentativa a ser apresentada ao congresso) de 30 horas contra o presidente

paraguaio Fernando Lugo iniciado no dia 21 e concluído no dia 22 de junho de 2012 (ESTRADA, 2019, p. 165).

Segundo Vuyk (2020, p. 284), “[...] o golpe de 2012 foi de classe e defensivo, executado pela burguesia aliada ao imperialismo norte-americano e ao subimperialismo brasileiro [...]. Segundo o ex-presidente Fernando Lugo, em entrevista para Estrada (2019, p. 156), o neogolpe foi um ataque também ao MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC. Ou seja, as classes dominantes paraguaias e os latifundiários brasiguaios romperam o processo democrático no Paraguai para impedir o programa de reformas do ex-presidente Lugo e o avanço do projeto de integração regional sob a guia do regionalismo pós-liberal, devido a redução que haveria do seu poder sobre aquele território nacional caso essas agendas avançassem (ESTRADA, 2019; VUYK, 2020).

Esse rápido processo paraguaio de neogolpe ocorreu durante os encontros da *Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável*, que ocorriam na cidade do Rio de Janeiro no Brasil entre os dias 20 e 22 de junho de 2012. Assim, logo que notificados sobre o início do processo de impeachment relâmpago, as Chefas e Chefes de Estado da América do Sul mobilizaram uma equipe de ministros, liderada pelo Secretário Geral da UNASUL, o venezuelano Alí Rodrigues, para ir a Asunción acompanhar a situação *in situ* no dia 21 de junho. Ainda no dia 22 de junho, a equipe de 12 ministros atingiu um consenso quanto ao ocorrido e expressaram preocupação com as ações do poder Legislativo paraguaio dentro do Artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, além de citar as normativas do MERCOSUL e da CELAC como elementos de corroboração (COMUNICADO..., 2012a). Tendo em vista que o protocolo adicional sobre o compromisso com a democracia ainda não estava vigente por falta de ratificações, é possível afirmar que os tratados sul-americanos de proteção da estabilidade política democrática (representativa, participativa e comunitária) ganharam legitimidade ao ponto de gerar uma rápida reação regional diante da falta de provas e do direito à defesa do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo no processo de impeachment aberto no dia 21 e concluído no dia 22 de junho de 2012.

As reações latino-americanas foram fortes contra o retrocesso democrático regional no Paraguai. Os governos da Argentina, Equador, Venezuela, Bolívia, Nicarágua e Cuba não reconheceram o governo de Federico Franco e caracterizaram publicamente o impeachment relâmpago como um golpe de Estado, enquanto que os governo do Brasil, Colômbia, Peru, Uruguai, República Dominicana, El Salvador, Panamá e Costa Rica condenaram a destituição do ex-presidente paraguaio como um revés democrático na região (GAIO, 2012; LAMBERT,

2012; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; SOARES, 2016). Por sua vez, os governos dos EUA, Canadá, Espanha, Alemanha e Santa Sé reconheceram o impeachment relâmpago e pediram calma ao povo paraguaio (GAIO, 2012; GUIMARÃES, 2012; LAMBERT, 2012; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; MARTINEZ; LYRA, 2018; SOARES, 2016). As reações das organizações regionais envolvidas nesse caso de instabilidade política consolidarão a fragmentação do consenso internacional sobre o estado democrático do Paraguai a partir do neogolpe contra o presidente Fernando Lugo.

No dia 23 de junho a Comissão Interamericana de Direitos Humanos expressou profunda preocupação com o afastamento do presidente paraguaio “[...] por meio de um processo de impeachment que, por causa da sua rapidez, gerou profundas questões quanto a sua integridade”⁹⁰ (IACHR..., 2012, tradução nossa). No dia 26 de junho, em uma reunião extraordinária o Conselho Permanente da OEA deliberou, de forma não consensual, enviar uma missão de consulta ao Paraguai para avaliar a crise política (SOARES, 2016). Por outro lado, sete dias após o comunicado da missão de representantes da UNASUL, foi confirmada a condenação ao neogolpe e a suspensão do Paraguai na UNASUL na Reunião Extraordinária do CCEG da organização regional que ocorreu em Mendoza, na Argentina, no dia 29 de junho de 2012 (SOARES, 2016). Nessa reunião também foi criado o *Grupo de Alto Nível para el seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay* (GAN), presidido pelo ex-primeiro ministro peruano Salomón Lerner Ghitis e pelo embaixadores Glenn Alvares do Suriname, Rodolfo Mattarollo da Argentina, Guillermo Patriota do Brasil, Lorena Escudero do Ecuador e Arturo Fermandois do Chile (COMUNIDAD ANDINA, 2012), dirigido para a pronta normalização da ordem democrática institucional do Paraguai. Cabe destacar que o GAN combina um perfil imparcial com a capacidade de influenciar os resultados das negociações. Portanto, a reunião extraordinária do CCEG do dia 29 agrupou a soberania dos Estados membros da UNASUL para ratificar a análise preliminar do dia 22 realizada pela missão de ministros e delegou essa soberania coletiva para o GAN cumprir seu mandato de “[...] monitoramento e avaliação da situação na República do Paraguai, em particular visando à rápida normalização de sua ordem democrática institucional”⁹¹ (SOARES, 2016, p. 101, tradução nossa). Além da criação do GAN, os Estados membros da UNASUL também irão agrupar e delegar sua soberania coletiva para criar o Conselho Eleitoral da organização

⁹⁰ “[...] through an impeachment process that, because of its speed, generates profound questions as to its integrity”.

⁹¹ “[...] seguimiento y evaluación de la situación en la República del Paraguay en particular dirigidas a la pronta normalización de su orden democrático institucional”.

regional, cuja institucionalização em 2012 foi considerada instrumental para organizar uma missão de acompanhamento eleitoral nas eleições gerais paraguaias de abril de 2013 (DECLARACIÓN, 2012).

Entretanto, no mesmo dia 29 de junho o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL e o ingresso pleno da Venezuela foi efetivado em uma cúpula de presidentes realizada pela organização também em Mendoza entre os dias 28 e 29 de junho, sem a presença de representantes paraguaios (COMUNICADO..., 2012b; GARCIA, 2013; GUIMARÃES, 2012; LAFER, 2013; PATRIOTA, 2012). Aceitando de forma implícita o parecer da UNASUL, sem designar uma missão de consulta própria para estabelecer um processo de diálogo formal com os governantes do Paraguai e sem permitir a presença dos mesmos na cúpula da organização sub-regional que só age por consenso, as Chefas e Chefes de Estado da “[...] Argentina, Brasil e Uruguai e o representante da Venezuela, seu chanceler, emitiram, em 29 de junho, um ‘comunicado conjunto’ em nomes dos presidentes dos Estados-Partes” (LAFER, 2013, p. 21). Além de suspender o Paraguai do MERCOSUL, “[...] decidiram também, e por consenso, resolver uma questão pendente há anos: a formalização do ingresso da Venezuela no Bloco, aprovada pelos Congressos dos países do Mercosul, à exceção do Paraguai” (GARCIA, 2013, p. 16). O comunicado conjunto comemora o ingresso da Venezuela, “[...] fato histórico que constitui a expressão de uma nova vontade política existente na região”, e condena a ruptura da ordem constitucional na República do Paraguai, salientando que as eleições gerais de abril de 2013 são condição para a normalização da sua participação no bloco (COMUNICADO..., 2012b). Segundo o Alto-Representante Geral do Mercosul até junho de 2012, Guimarães (2012), “Acontecimento que nem os neogolpistas nem seus admiradores mais fervorosos - EUA, Espanha, Vaticano, Alemanha, os primeiros a reconhecer o governo ilegal de Franco - parecem ter previsto”. Reagindo a uma suposta conspiração bolivariana pela intervenção externa no Paraguai, o governo golpista de Federico Franco declarou o Ministro de Relações Exteriores e o embaixador venezuelano em Assunção, Nicolás Maduro e Don José F. Javier Arrúe de Pablo, como *persona non grata*, além de retirar toda a missão diplomática paraguaia de Caracas (LAMBERT, 2012; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; REDAÇÃO, 2012; SOARES, 2016).

Possível resultado da base historiográfica difundida nas escolas do Uruguai (CABALLERO; SANABRIA, 2021), cabe destacar que nas memórias de José “Pepe” Mujica sobre a reação sub-regional ao neogolpe de junho de 2012 no Paraguai (DANZA; TULBOVITZ, 2015), o ex-presidente uruguaio indica que relembrou as presidentas da

Argentina e do Brasil da responsabilidade de seus países na construção da estrutura socioeconômica oligárquica do Paraguai a partir da Guerra da Tríplice Aliança e que foi convencido por um conjunto de provas dos serviços de inteligência brasileiros, venezuelanos e cubanos que “[...] registravam como foi realizado um ‘golpe de Estado’ contra Lugo por um grupo de ‘mafiosos’ que a partir da queda do presidente assumiram o poder”⁹² (DANZA; TULBOVITZ, 2015, p. 227, tradução nossa). Argumentamos que Mujica indica que intuiu, a partir da cultura popular uruguaia, que a Argentina, o Brasil e o Uruguai não possuem legitimidade frente a população paraguaia para suspender o país vizinho por uma causa legítima e aproveitar para suspender seu direito de voto no ingresso da Venezuela no MERCOSUL, devido às suas responsabilidades ainda não assumidas para a reparação das consequências do mais violento conflito armado sul-americano.

Após a suspensão do governo neogolpista da República do Paraguai da participação na UNASUL e no MERCOSUL ocorreu entre os dias 1 e 3 de julho de 2012 a missão de consulta da OEA que foi liderada pelo Secretário Geral da OEA, José Miguel Insulza, e composta pelos embaixadores Allan Culham do governo do Canadá, Carmen Lomellin dos EUA, Duly Brutus do Haiti, Leónidas Rosa Bautista de Honduras, e Joel Hernández do México (MISSION..., 2012). Destacamos que o grupo que não apresenta um perfil imparcial, mas com capacidade para influenciar os resultados. Ao final, produziu um elaborado relatório que foi apresentado a outra reunião extraordinária do Conselho Permanente da OEA em 10 de julho de 2012 (MISSION..., 2012). Ao apurar os “fatos importantes” do caso, os membros da missão da OEA afirmam no relatório que o processo de impeachment relâmpago seguiu o processo constitucional em uma interpretação estrita do texto constitucional paraguaio e que a rapidez no processo foi uma medida do Legislativo paraguaio para evitar possível violência política (MISSION..., 2012). As conclusões do relatório são de responsabilidade exclusiva do Secretário Geral e os outros embaixadores reservam suas conclusões que apenas expressarão após consultas com seus governos e no devido tempo (MISSION..., 2012). Nas conclusões, o Secretário Geral afirmou que, apesar de outras organizações regionais terem sancionado o Paraguai, “eu considero que a adoção de medidas similares não contribuiria para a realização dos nossos objetivos. [...] Suspensões da participação na OEA teriam sérias implicações econômicas para o país [...]”⁹³ (MISSION..., 2012, p. 10, tradução nossa).

⁹² “[...] registraban como fue gestado un ‘golpe de Estado’ a Lugo por un grupo de ‘mafiosos’ que a partir de la caída del presidente asumieron el poder”.

⁹³ “I consider that the adoption by the OAS of a similar measure would not contribute to the achievement of our objectives. [...] Suspensions from participation in the OAS would have serious economic implications for the country [...]”.

Apesar dos fatos importantes e das conclusões do Secretário Geral apresentados nesse relatório, destacamos o projeto de resolução apresentado pela missão permanente da Nicarágua na OEA, e endossado pelas delegações da Bolívia, Equador e Venezuela —os Estados membros da ALBA, com a exceção de Cuba—, intitulado “Condenação do *coup d’état* no Paraguai e convocação de uma sessão especial da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos” (NOTE..., 2012, grifo do autor). O projeto de resolução considera que o impeachment relâmpago do Fernando Lugo feriu o devido processo legal e o seu direito a defesa, caracterizando o caso como um “*coup d’état* parlamentar”, recomendando o não reconhecimento do governo golpista e a convocação de uma reunião extraordinária da Assembleia Geral para decidir sobre a suspensão do Paraguai da OEA, além de propor encaminhar a questão para a ONU (NOTE..., 2012). Argumentamos que a proposta coletiva desse projeto de resolução para a OEA e o apoio público expresso pelos governos do Equador e Venezuela pela imposição de sanções econômicas (LAMBERT, 2012; MARTINEZ; LYRA, 2018) podem ser interpretados como ações coordenadas da ALBA no caso de instabilidade política paraguaia.

A partir da falta de consenso entre os Estados membros da OEA sobre a suspensão ou não do Paraguai, a organização hemisférica reconheceu de forma tácita o processo de neogolpe contra o ex-presidente Fernando Lugo e o governo ilegítimo de Federico Franco (ESTRADA, 2019; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; MISSION..., 2012; NOLTE, 2018; NOTE..., 2012; RIBEIRO, 2020; WEIFFEN, 2017). Após a missão do Secretário Geral da OEA que pautou a postura oficial da OIG regional, a organização também foi demandada pelo governo de Federico Franco a atuar por meio de uma missão de observação eleitoral em abril de 2013, que validou o regime de democracia representativa da República do Paraguai (FINAL..., 2013b; WEIFFEN, 2017).

A partir da ausência de uma condenação formal da União Europeia ao processo de neogolpe no Paraguai em 2012, e do reconhecimento internacional formal concedido pela Alemanha e pela Espanha, é possível propor que a UE também ofereceu reconhecimento internacional tácito ao governo golpista que assumiu após a deposição sumária de Fernando Lugo. Uma missão de observação eleitoral da UE também foi demandada pelo governo de Federico Franco, composta por uma grande equipe (com mais de 100 observadores de 28 países) que produziu e publicou um longo e elaborado relatório, no qual propõem que o processo de neogolpe foi um “controverso julgamento político” e também validam o regime de

democracia representativa vigente, apesar das elaboradas críticas e sugestões (FINAL..., 2013a).

Considerando o impacto da cultura popular para a construção de interesses e identidade nas relações internacionais de um país (DANIEL III; MUSGRAVE, 2017), analisaremos os discursos de uma “outra Tríplice Aliança” do governo golpista de Federico Franco na reunião da OEA em 26 de junho de 2012, apesar de ser uma notícia falsa, somada a denúncia na Assembleia Geral das Nações Unidas em 27 de setembro de 2012 do desrespeito ao devido processo legal na suspensão do MERCOSUL “por países que se elegeram tutores da democracia paraguaia”, geraram uma alta do nacionalismo na opinião pública paraguaia (DISCURSO..., 2012; LAFER, 2013; LAMBERT, 2012; PARAGUAY..., 2012). Ao pesquisar o termo “Bolivarianism” no Google Trends, notamos algum interesse por parte da população em Assunção com acesso a internet nos meses de junho e julho de 2012 indicando que a instabilidade política que o país passava estava sendo associada a uma interpretação do processo de integração regional latino-americano, como o ex-presidente Fernando Lugo indica em entrevista (ESTRADA, 2019).

Também analisamos os discursos e perguntas sobre as relações internacionais paraguaias apresentados em debate público televisionado pela ABC TV e outros canais, que ocorreu durante a campanha presidencial para o pleito de 2013, para identificar as propostas dos candidatos (DEBATE..., 2019). A partir do percentual de intenção de voto em pesquisas eleitorais, foram convidados para participar desse debate os 4 candidatos melhor posicionados. Foram impedidos de participar os candidatos com baixo resultado nas pesquisas eleitorais, como Anibal Carrillo (da aliança Frente Guasú do ex-presidente Fernando Lugo) e outros, que mobilizaram apoiadores para protestar em frente ao Banco Central do Paraguai, onde o debate público foi sediado (SEM..., 2013). Ao longo das perguntas realizadas aos candidatos, a inserção do Paraguai no MERCOSUL foi apresentada como instrumental para o crescimento econômico, a geração de empregos e uma boa relação como o Brasil, enquanto que a suspensão do bloco foi apresentada como uma substituição pela entrada da Venezuela e uma possível violação da soberania paraguaia. Os candidatos, no geral, apresentaram um discurso nacionalista quanto as relações internacionais do Paraguai, reivindicando uma relação horizontal com o Brasil e a Argentina, um MERCOSUL coerente com seus princípios e o reconhecimento da interdependência sub-regional por meio de uma elevação dos investimentos estrangeiros diretos e de uma elevação dos recursos destinados ao Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL. Os discursos e respostas dos candidatos indicaram a insatisfação

da opinião pública paraguaia com os benefícios colhidos na relação com o Brasil, além de indicar uma alta dos discursos nacionalista relacionados a suspensão do bloco e a entrada da Venezuela sem o consenso paraguaio.

Por outro lado, o GAN criado pela UNASUL atuou do dia 29 de junho de 2012 até o 22 de maio de 2013 (SOARES, 2016). Nesse intervalo de tempo foram realizadas 7 reuniões do grupo, uma missão diplomática a Assunção, o processo de observação eleitoral com autorização do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai e foi produzido um breve informe público sobre as eleições gerais paraguaias de abril de 2013 (SOARES, 2016). Segundo as atas das reuniões do GAN, o grupo teve dificuldades para estabelecer uma interpretação oficial da UNASUL sobre os eventos de 2012 devido a divergências entre os Estados membros do grupo sobre o escopo do mandato do GAN. Após meses de empasse no processo de intervenção diplomática e diversas reações contrárias de atores políticos paraguaios, somente no dia 20 de fevereiro de 2013 houve um acordo entre a UNASUL e o Tribunal Superior Eleitoral do Paraguai para garantir que o Conselho Eleitoral da UNASUL pudesse fiscalizar o processo das eleições gerais em 21 de abril de 2013 (ACUERDO..., 2013; SOARES, 2016). Simbolicamente, o GAN não foi convidado oficialmente pelo Executivo paraguaio, ao contrário da OEA e da UE que foram convidadas oficialmente pelo Executivo para observar as eleições gerais de abril de 2013. Por fim, no dia 23 de abril os Estados membros da UNASUL emitem um pronunciamento validando as eleições gerais de 21 de abril no Paraguai como um avanço no seu processo democrático-institucional (PRONUNCIAMIENTO..., 2013).

Portanto, propomos que o processo de intervenção diplomática da UNASUL no caso de neogolpe no Paraguai em junho de 2012 ocorreu em um contexto histórico no qual processos políticos domésticos e atores internacionais agiram em conflito com a tentativa de mediação da OIG regional (Quadro 6). O processo político doméstico de reação quase unânime dos representantes paraguaios no Legislativo ao programa de reformas moderadas do ex-presidente Lugo fortaleceu a capacidade de barganha do governo golpista, enquanto que o conflito entre as posições das organizações regionais criou coalizões alternativas ao governo golpista que obteve legitimidade internacional fora da América do Sul. Além do conflito entre as organizações regionais e entre os processos políticos doméstico e regional, as atuações do MERCOSUL e da ALBA fragilizaram a interpretação internacional do objetivo estratégico da intervenção diplomática da UNASUL no caso de neogolpe no Paraguai em 2012, permitindo sua interpretação como uma estratégia que reproduziu a assimetria de poder material visando meta-poder e possivelmente fortalecendo a capacidade de barganha e as coalizões alternativas

do governo golpista de Federico Franco (ALMEIDA; SANTANA, 2014; BASTOS; METZGER, 2012; GEHRE, 2012; LAFER, 2013; LAMBERT, 2012; LANNO; NOLTE; WEBER, 2012; MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013; RICUPERO, 2017; WEIFFEN; GAWRICH; AXYNNOVA, 2021).

QUADRO 5: COMPORTAMENTO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NO NEOGOLPE PARAGUAIO EM 2012

| | | |
|---|---|---|
| ALBA – MERCOSUL/ UNASUL | <i>Cooperativa - Sinérgica</i> | <i>Cooperativa - Competitiva</i> |
| | Estados membros da ALBA não reconheceram o governo golpista de Federico Franco. | Alguns Estados membros recomendaram a imposição de sanções econômicas contra o Paraguai. Apresentaram posição conjunta na OEA. |
| MERCOSUL – UNASUL | <i>Cooperativa - Sinérgica</i> | <i>Cooperativa - Competitiva</i> |
| | As organizações realizaram uma reunião conjunta em uma semana após o impeachment relâmpago, e decidiram condenar e suspender o Paraguai pela ocorrência de um neogolpe. | O MERCOSUL suspendeu os direitos políticos do Paraguai ao aceitar a adesão da Venezuela durante a suspensão do membro guarani, fragilizando a interpretação do objetivo estratégico da intervenção diplomática. |
| OEA/ UE – MERCOSUL/ UNASUL/ ALBA | <i>OEA/ UE: Conflitiva - Passiva</i> | <i>OEA/ UE: Conflitiva - Confronto</i> |
| | Demonstraram preocupação com o neogolpe, mas seus Estados membros líderes reconheceram o governo golpista. | A OEA e a UE não condenaram o neogolpe, a OEA não suspendeu o Paraguai. Assim, fragmentaram o consenso internacional sobre a ocorrência de um neogolpe. |

Fonte: elaboração nossa.

Entre o comunicado da missão de acompanhamento de ministros dos Estados membros da UNASUL em 22 de junho de 2012 (T0 segundo Figura 5) e o pronunciamento da UNASUL sobre a missão de acompanhamento eleitoral do GAN nas eleições gerais na República do Paraguai em 23 de abril de 2013 (T2 segundo Figura 5), argumentamos que houve um aumento na capacidade de barganhar do governo golpista de Federico Franco devido à legitimidade conquistada com o apoio tácito da OEA e da UE, ao reconhecimento internacional dos EUA, da Alemanha e de Santa Sé e à legitimidade doméstica conquistada por meio da notícia falsa de uma “Tríplice Aliança Bolivariana” (LAMBERT, 2012). Também houve redução no poder de barganha da UNASUL, devido às ações conflitivas da OEA e da UE e às ações competitivas do MERCOSUL e da ALBA. Nesse sentido, propomos que a escolha institucional do governo golpista paraguaio pela suspensão temporária do MERCOSUL e da UNASUL e sujeição apenas às missões de observação eleitoral do GAN, da OEA e da UE pode ser interpretada como um

efeito da redução das incertezas sobre o futuro com o apoio internacional de algumas organizações de destaque e de algumas potências internacionais, com o apoio de parcela dos representantes dos Legislativos argentino e brasileiro e com o apoio de parcela da própria população paraguaia.

Como resultado, os Estados membros da UNASUL agiram para promover e proteger a estabilidade política da ordem democrática paraguaia, conforme o pacto confederativo sul-americano, por meio do agrupamento e da delegação da soberania coletiva regional ao GAN (um conselho *ad hoc* funcional) e ao Conselho Eleitoral (um conselho ministerial setorial de caráter permanente) que aumentaram o escopo e a autoridade da OIG regional. Apesar do avanço na institucionalização da UNASUL para a proteção da estabilidade política regional e do alto nível de interdependência econômica assimétrica do Paraguai para com a Argentina e o Brasil, o governo golpista de Federico Franco não se viu forçado a delegar sua soberania para que a organização regional arbitrasse o neogolpe promovido contra Fernando Lugo, e assim protegesse a autodeterminação e a estabilidade política da República do Paraguai. Com o apoio da legitimidade internacional tácita conferida pela OEA e pela UE, e do reconhecimento formal dos EUA, da Alemanha e da Santa Sé, e com a incapacidade das instituições da UNASUL e do MERCOSUL de imporem sanções a indivíduos do governo golpista paraguaio, o governo de Federico Franco se valeu da interdependência com a Argentina e o Brasil, e da decisão processualmente questionável do MERCOSUL para mobilizar a opinião pública internacional e doméstica para legitimar o processo de neogolpe e o seu governo. Assim, a República do Paraguai, sob o governo golpista de Federico Franco, não ofertou sua soberania ao GAN da UNASUL, não demandou bens públicos e bens sociais da organização regional para investigar o massacre de Curuguaty, apenas consentindo ao requisito mínimo da missão de observação eleitoral do GAN pelo Conselho Eleitoral da UNASUL que terminou por legitimar o retorno do Partido Colorado ao governo nas eleições gerais de abril de 2013.

3.3 UMA ANÁLISE HISTÓRICO-COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE INTERVENÇÕES DIPLOMÁTICAS DA UNASUL NOS CASOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA BOLÍVIA EM 2008 E NO PARAGUAI EM 2012

Após rastreamos o processo de institucionalização dos mecanismos de proteção da estabilidade política da UNASUL para seus Estados membros, e de rastreamos os processos de intervenção diplomática nos casos de instabilidade política na Bolívia e no Paraguai, nesse subcapítulo testaremos as hipóteses de pesquisa por meio de análises histórico-comparativas das atuações da UNASUL nesses casos estudados. Notamos na introdução que ao tomarmos a

variação na institucionalização do projeto da UNASUL como a variável de maior interesse analítico, os casos críticos selecionados apresentam resultados contra intuitivos devido a uma correlação negativa com essa variável (ou seja, a UNASUL obteve sucesso com uma baixa institucionalização e insucesso com uma maior institucionalização relativa). Realizaremos as análises histórico-comparativas dos casos aplicando o método comparativo sequencial, a comparação estruturada focada e o método da congruência sobre os resultados dos rastreamentos de processos realizados anteriormente (FALLETTI; MAHONEY, 2015; GEORGE; BENNETT, 2004).

Começamos as análises histórico-comparativas dos casos aplicando o método comparativo sequencial. Propomos que as sequências de eventos em ambos os casos rastreados de intervenções diplomáticas da UNASUL podem ser caracterizadas como causais. No caso da crise de integridade territorial boliviana ocorreu uma sequência de eventos, entre a cúpula de chefes de Estado sul-americano em 2006 e a delegação da soberania boliviana para as comissões *ad hoc* da UNASUL em 2008, que resultaram em um processo auto reprodutor e auto amplificador no qual a UNASUL forneceu bens públicos e bens sociais regionais ao mediar o conflito, ao investigar as violações de Direitos Humanos e ao observar o processo eleitoral do referendo constitucional. Por outro lado, no caso de neogolpe no Paraguai ocorreu uma sequência de eventos, entre o comunicado da missão de acompanhamento da UNASUL em junho de 2012 e o pronunciamento da organização sobre sua missão de observação nas eleições gerais paraguaias de 23 de abril de 2013, que resultaram em um processo reativo no qual o Paraguai não delegou soberania para a UNASUL mediar o conflito.

Aprofundando a análise comparativa sequencial, no caso boliviano argumentamos que a sequência de um processo auto reprodutor e auto amplificador foi iniciada com a Declaração de Cochabamba de dezembro de 2006, que ofertou legitimidade ao governo do MAS-IPSP e à assembleia constituinte boliviana em trabalho. A ação regional estabilizadora induziu o trabalho do escritório permanente do PNUD e das missões de acompanhamento da OEA ao longo de 2007, e foi amplificada com a criação do “Grupo de Países Amigos” em abril de 2008 e com o apoio simbólico dos Estados membros da ALBA ao governo de Evo Morales. Assim, a sequência de eventos auto reprodutores e amplificadores resultou no sucesso das intervenções diplomáticas das organizações internacionais UNASUL, OEA, ONU, UE e PARLATINO entre outubro de 2008 e janeiro de 2009. Ao considerarmos a H1 não foi possível identificar a sequência hipotética, pois foi possível identificar a oferta de bons ofícios pelas organizações internacionais das principais regiões parceiras comerciais da Bolívia, todas mobilizando a

assimetria de poder material da oposição extremista boliviana visando a proteção da estabilidade política e territorial do Estado boliviano. Por sua vez, ao considerarmos a H2 foi possível identificar o início de uma relação bilateral positiva entre o Brasil e a Bolívia, que poderia ser caracterizada pela cooperação para a redução da dependência boliviana (podendo indicar uma hegemonia consensual), e o empreendedorismo político de líderes políticos dos Estados membros da UNASUL. Por fim, ao considerarmos a H3 foi possível identificar a demanda dos Estados sul-americanos, a sinergia com Estados influentes de fora da região, e a demanda da maioria da população boliviana, por uma resolução pacífica ofertada pelas comissões *ad hoc* da UNASUL.

Aprofundando no caso paraguaio de junho 2012, a sequência foi iniciada com uma reação multilateral ao neogolpe com os comunicados de preocupação da UNASUL e da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 22 e 23 de junho respectivamente. A sequência aparentemente foi reproduzida com as decisões de enviar uma missão de consulta da OEA e com a de suspender politicamente o governo golpista paraguaio da UNASUL, mas foi amplificada com a sanção política do comunicado conjunto da reunião extraordinária do MERCOSUL e a proposta de resolução na OEA por Estados membros da ALBA. Em seguida, a sequência é transformada com os eventos de reação do reconhecimento internacional tácito ofertado ao governo golpista paraguaio pela OEA e pela UE, e com o reconhecimento formal dos EUA, Canadá, Espanha, Alemanha e Santa Sé. Assim, a sequência de processos reativos atinge seu resultado de insucesso com a demanda mínima do governo golpista do Paraguai por apenas missões de observação eleitoral, atendidas pela OEA, UE e UNASUL (a última, simbolicamente, não convidada pelo Executivo). Ao considerarmos o argumento da H1, foi possível identificar uma reprodução da assimetria de poder material no meio institucional visando meta-poder na decisão do MERCOSUL pela sanção política ao Paraguai. Por sua vez, ao considerarmos o argumento da H2, apesar dos ajustes mínimos na renegociação dos termos de uso bilateral de Itaipu Binacional, não foi possível identificar o início de uma hegemonia consensual do Brasil sobre o Paraguai. Por fim, ao considerarmos o argumento da H3, foi possível identificar uma coalizão entre os Estados sul-americanos que ofertaram uma liderança não-coercitiva por meio da UNASUL, mas não houve demanda da maioria da população paraguaia e nem dos três poderes da República do Paraguai e não houve sinergia com os atores internacionais influentes de fora da região sul-americana.

Após aplicar o método comparativo sequencial, realizaremos uma comparação estruturada focada dos casos críticos selecionados de intervenções diplomáticas da UNASUL.

Começamos analisando o impacto sobre os casos da variável de maior interesse analítico, o grau de institucionalização do projeto da UNASUL. Conforme o rastreamento de processo realizado anteriormente, em 2008 a UNASUL recentemente havia sido institucionalizada na forma de uma confederação. Assim, é possível afirmar que um alto nível relativo do grau de institucionalização não foi necessário para um resultado positivo no caso de intervenção diplomática na Bolívia. Por sua vez, em 2012 a institucionalidade confederativa da UNASUL estava mais estruturada e complexa, contando com o protocolo adicional ao tratado constitutivo e com conselhos setoriais permanentes para atuar em casos de instabilidade na ordem democrática regional. Assim, concluímos que um maior grau relativo de institucionalização da UNASUL não foi necessário para resultados positivos nos processos de intervenções diplomáticas analisados comparativamente, devido à correlação inversa entre o grau de institucionalização da OIG regional e os resultados dos casos.

Avançando para uma análise do impacto das variáveis alternativas sobre os resultados dos casos de intervenções diplomáticas. Começamos com o nível de interdependência regional dos Estados instáveis. Conforme descrevemos no rastreamento do processo de intervenção da UNASUL na crise boliviana, o Estado da Bolívia possui um alto nível de interdependência com os Estados da América do Sul, que pode ser caracterizada como dependência por não possuir acesso independente aos mares; por ter a América Latina como sua maior parceira comercial; e, por ter sua indústria de hidrocarbonetos integrada aos mercados argentino e brasileiro. Por sua vez, o Estado do Paraguai também possui um alto nível de interdependência regional, que também pode ser caracterizado como dependência por não possuir acesso independente aos mares; por sua dependência com a economia regional do capital ilícito; e por ter sua indústria de geração de energia elétrica integrada aos mercados argentino e brasileiro. Considerando os resultados diferentes nesses dois casos de intervenções diplomáticas da UNASUL e a constância de um alto nível relativo de interdependência regional do Estado instável, é possível afirmar que uma dependência regional do Estado instável não foi uma condição suficiente para sucessos de intervenções diplomáticas de uma OIG regional da qual seja membro.

Na sequência, consideraremos o impacto da segunda variável alternativa, as condições domésticas do Estado instável, sobre os casos críticos selecionados de intervenções diplomáticas da UNASUL. No caso de instabilidade política no Estado da Bolívia, ao longo do rastreamento de processo foi possível identificar que a maioria da sua população heterogênea e diversa (em termos de cosmovisão, etnia, idioma e localização geográfica) estava organizada politicamente em movimentos sociais e partidos políticos que se posicionaram contra a escalada

da violência política e contra a fragmentação territorial. Por outro lado, ao longo do rastreamento de processo no caso de neogolpe no Paraguai foi possível identificar que a maioria da sua população não estava organizada politicamente para protestar contra o neogolpe de junho de 2012, enquanto que as classes dominantes golpistas tinham maioria nos três poderes da República e nos meios de comunicação de massa. Nesse sentido, ao considerarmos a correlação positiva entre as condições domésticas do Estado instável e os resultados dos casos estudados, é possível afirmar que a organização política de grandes parcelas da população do Estado instável a favor de uma intervenção diplomática da OIG regional pode ser uma condição suficiente ou necessária para o sucesso desses processos de proteção da estabilidade política.

Para concluir a comparação estruturada focada, consideraremos o impacto observado do padrão da interação entre as ações das organizações internacionais e regionais que atuaram nos dois casos críticos selecionados. No caso de intervenção diplomática da UNASUL na crise boliviana foi possível caracterizar o padrão da sequência de interações entre os atores internacionais envolvidos como cooperativa e sinérgica, auto reprodutora e auto amplificadora. Ou seja, ocorreram interações multilaterais caracterizadas pelo consenso na condenação à violência política da oposição extremista e racista boliviana, e ocorreram intervenções diplomáticas redundantes de organizações internacionais que visavam proteger a estabilidade política do Estado da Bolívia. Já no caso da intervenção da UNASUL no neogolpe no Estado do Paraguai, após rastreamos o processo foi possível identificar uma sequência de interações entre os atores internacionais envolvidos com um padrão competitivo e conflituoso, ou auto corrosível. Ou seja, ocorreram interações multilaterais caracterizadas pela falta de consenso internacional sobre a natureza do neogolpe contra o presidente Fernando Lugo. Nesse sentido, considerando a correlação positiva entre a governança regional e os resultados dos casos, é possível afirmar interações com um padrão cooperativo e sinérgico entre os atores internacional internacionais envolvidos podem ser uma condição suficiente, ou talvez necessária, para o sucesso de intervenções diplomáticas de OIGs regionais.

Após aplicarmos os métodos comparativo sequencial e comparação estruturada focada, concluiremos as análises histórico-comparativas aplicando o método da congruência, realizando algo próximo a uma comparação controlada entre os dois casos de Estados sem acesso ao mar, subdesenvolvidos e dependentes da sua região, que foram objetos de intervenções diplomáticas de uma mesma OIG regional em diferentes graus de institucionalização.

Antes de verificar a congruência das hipóteses com os processos estudados, esclareceremos as complementariedades e os conflitos entre os seus argumentos hipotéticos. Propomos que os três modelos teóricos se complementam ao caracterizarem os Estados como atores internacionais racionais imperfeitos, ao caracterizarem a integração regional como um processo multicausal, e ao considerarem o grau de institucionalização como uma variável (com resultados ótimos variando respectivamente entre a “credibilidade dos compromissos”, a “institucionalização supranacional” e “a confederação”). Também compartilham entre si a consideração das variáveis interdependência regional, condições domésticas e governança regional. Por outro lado, seus argumentos entram em conflito ao notarmos que para o intergovernamentalismo liberal (H1) a institucionalização da organização regional hipotética tenderá ao mínimo necessário para somente garantir o cumprimento dos acordos interestatais; para o neofuncionalismo (H2) a organização regional, mesmo que com uma autonomia hipotética mínima, promoverá mais institucionalização a cada ciclo decisório; e, por fim, para o confederalismo (H3) a oferta da sua liderança não-coercitiva coletiva sempre dependerá da demanda dos Estados membros.

Nesse sentido, consideramos a congruência entre o argumento multicausal da H1 e os resultados dos processos rastreados de intervenções diplomáticas da UNASUL nos casos críticos selecionados. É possível afirmar que um alto nível de interdependência, chegando até à dependência, dos Estados instáveis com os Estados membros da OIG regional não foi uma condição suficiente para o sucesso dos processos. Por sua vez, é possível afirmar que as condições domésticas dos Estados instáveis, em particular a organização política da população a favor do processo de intervenção diplomática da OIG regional, foram condições suficientes, ou necessárias, para o sucesso dos processos. Também é possível afirmar que um padrão cooperativo e sinérgico na interação entre os atores internacional envolvidos foi uma condição suficiente, ou necessária, para o sucesso do processo da OIG regional. Em suma, propomos que há falta de congruência entre argumento da H1 e os resultados dos casos. Apesar do impacto observado das assimetrias de poder material entre os atores, os processos decisórios da UNASUL foram além da institucionalização mínima hipotética, com consenso entre os Estados membros em ambos os casos para o avanço qualitativo da institucionalização da UNASUL com as respectivas criações do CDS e do Conselho Eleitoral.

Em seguida, consideramos a congruência entre o argumento multicausal da H2 e os resultados dos processos rastreados de intervenções diplomáticas da UNASUL. É possível afirmar que houve congruência entre o processo de institucionalização das relações

internacionais sul-americanas entre o ano 2000 e 2012, e os sucessos das intervenções diplomáticas da UNASUL nas crises na Bolívia, em 2008, e no Equador, em 2010, que resultaram em um maior comprometimento regional com normas de proteção da estabilidade política democrática. Ademais, é possível afirmar que houve congruência entre o padrão das relações bilaterais dos Estados instáveis com o Brasil e os resultados dos casos, visto uma possível uma hegemonia consensual com a Bolívia e o ajuste mínimo da relação de subimperialismo com o Paraguai. Destacamos que é possível afirmar que os processos sócio-históricos de longo prazo dos Estados instáveis influenciaram suas consciências soberanas, no caso boliviano caracterizadas pela unidade plurinacional e receptividade e no caso paraguaio pela unidade elitista e rejeição, de forma congruente com os resultados dos casos. Também é possível afirmar que identificamos congruência entre o padrão das interações dos atores internacionais envolvidos e os resultados dos casos, com o aumento do poder de coerção da UNASUL em 2008 e fragmentando o consenso internacional sobre o neogolpe em 2012. Em suma, identificamos uma possível congruência do argumento da H2 com os resultados dos processos rastreados, devido às correlações com as restrições políticas acumuladas, as caracterizações das relações bilaterais do Brasil com os Estados membros instáveis, e com o padrão de expansão da autoridade e do escopo de atuação da UNASUL a cada sucesso em intervenções diplomáticas em Estados membros instáveis.

Por fim, consideramos a congruência entre o argumento da H3 e os resultados dos processos rastreados. É possível afirmar que no início de ambos os casos a UNASUL foi demandada a intervir diplomaticamente pelos Estados instáveis, com o consenso e o empreendedorismo político de outros Estados membros, para cumprir mandatos *ad hoc* de proteção à estabilidade política democrática, ratificada em seu tratado constitutivo. É possível afirmar que em ambos os casos os mecanismos institucionais mobilizados pela UNASUL impactaram positivamente a soberania dos Estados membros instáveis, por meio da proteção dos princípios de autodeterminação dos povos, de Direitos Humanos, de integridade territorial e do processo democrático. No caso paraguaio, em particular, é possível afirmar que o governo golpista não demandou uma atuação ampla da UNASUL (restrita a tentativa de mediação e a missão de observação eleitoral) devido às coalizões alternativas com os EUA, Canadá, Espanha, Alemanha e Santa Sé; ao reconhecimento internacional concedido por OEA e EU; e, à interdependência energética com a Argentina e o Brasil. Ou seja, identificamos congruência entre o argumento da H3 e os resultados dos processos rastreados, pois houve sucesso quando o Estado instável demandou a liderança não-coercitiva da UNASUL.

QUADRO 6: ANÁLISE HISTÓRICO-COMPARATIVA DOS PROCESSOS DE INTERVENÇÕES DIPLOMÁTICAS DA UNASUL NOS CASOS DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA BOLÍVIA EM 2008 E NO PARAGUAI EM 2012

| | <i>RESULTADOS DOS MÉTODOS APLICADOS PARA A COMPARAÇÃO</i> |
|--------------------------------------|--|
| <i>MÉTODO COMPARATIVO SEQUENCIAL</i> | No caso boliviano houve uma sequência de eventos que produziu um processo auto reprodutor e auto amplificador, sendo possível identificar a aplicabilidade aparente dos argumentos das três hipóteses. No caso paraguaio houve uma sequência de eventos que produziram um processo reativo, sendo possível aplicar o argumento da H1, mas não da H2 e H3. |
| <i>COMPARAÇÃO ESTRUTURADA FOCADA</i> | Não foi possível afirmar que um maior nível relativo de institucionalização é uma condição necessária. Foi possível propor que a dependência regional do Estado instável não é uma condição suficiente. A organização política favorável de grandes parcelas da população do Estado instável pode ser uma condição suficiente ou necessária. Um padrão cooperativo e sinérgico entre as ações das organizações regionais envolvidas pode ser uma condição suficiente ou necessária. |
| <i>MÉTODO DA CONGRUÊNCIA</i> | Não identificamos congruência do argumento da H1 com os resultados dos casos, enquanto propomos uma congruência aparente dos argumentos da H2 e H3. |

Fonte: elaboração nossa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo dessa pesquisa propomos uma análise sobre o impacto hipotético da União de Nações Sul-Americanas na proteção da estabilidade política de seus Estados membros, que realizamos por meio de uma análise histórico-comparativa da aplicabilidade das nossas três hipóteses sobre os resultados obtidos com os rastreamentos de processos realizados para duas intervenções diplomáticas coletivas dessa OIG regional, nos casos críticos de instabilidade política na Bolívia, em 2008, e no Paraguai, em 2012. Encontramos falta de congruência com os resultados dos casos no argumento do intergovernamentalismo liberal (H1), aparente congruência no argumento do neofuncionalismo (H2) e no argumento da confederação (H3). Para analisar as sequências de eventos dos processos rastreados, comparar de forma estruturada e focada esses processos e verificar a congruência dos três argumentos hipotéticos com os resultados dessas análises, optamos por observar o impacto da variável de maior interesse analítico (grau de institucionalização) e de três variáveis alternativas comuns aos três modelos teóricos (interdependência regional, condições domésticas e governança regional) (Quadro 8).

Nesse sentido, ao observarmos o impacto do “grau de institucionalização” sobre os resultados dos casos, propomos que um maior grau relativo de institucionalização do projeto da UNASUL para a proteção da estabilidade política regional não foi necessário para os resultados positivos nos casos de intervenções diplomáticas da organização intergovernamental regional. Em seguida, ao observarmos o impacto do “nível de interdependência regional do Estado instável” sobre os resultados dos casos, propomos que um maior nível relativo de interdependência do Estado instável com a região, mesmo se chegar ao nível da dependência com alguns Estados da região, não foi necessário para os resultados positivos nos casos de intervenções diplomáticas da organização intergovernamental regional. Em complemento, ao observarmos o impacto da “condições domésticas do Estado instável” sobre o resultado dos casos, propomos que um grande nível de mobilização e organização política da população contra a instabilidade política e a favor da intervenção diplomática regional pode ser uma condição suficiente, ou necessária, para o sucesso de processos similares de organizações intergovernamentais regionais. Por fim, ao considerarmos o impacto da “governança regional” sobre o resultado dos casos, propomos que interações cooperativas e sinérgicas entre os atores internacionais envolvidos e o processo de intervenção diplomática da UNASUL pode ser uma condição suficiente, ou necessária, para o sucesso de processos similares de OIGs regionais.

QUADRO 7: RESUMO DA ANÁLISE HISTÓRICO-COMPARATIVA DOS CASOS

| <i>Fatores comparativos</i> | <i>Impacto na intervenção diplomática da UNASUL na Bolívia em 2008</i> | <i>Impacto na intervenção diplomática da UNASUL no Paraguai em 2012</i> |
|---|---|--|
| <i>Grau de institucionalização da UNASUL</i> | Em 2008 o grau era baixo. Houve delegação voluntária temporária da soberania boliviana para as comissões funcionais <i>ad hoc</i> e a institucionalidade da UNASUL foi desenvolvida com o CDS a partir do sucesso na intervenção diplomática. | Em 2012 o grau era médio. Apesar da delegação consensual regional permanente de soberania condicionada ao Conselho Eleitoral, o governo golpista não se sentiu forçado a delegar parcelas adicionais de soberania para a UNASUL intervir. |
| <i>Nível da interdependência regional dos Estados instáveis</i> | Estado dependente da América do Sul, em particular do Brasil e da Argentina. Houve uma redução relativa dessa dependência a partir das nacionalizações e do aumento das exportações para a Ásia Oriental. | Estado dependente da América do Sul, em particular do Brasil e da Argentina. Houve continuidade da relação bilateral dependente e periférica com o Brasil e a Argentina, e da dependência com o capital ilícito. |
| <i>Padrão das condições políticas domésticas durante o caso</i> | Houve grande mobilização da população a favor da intervenção diplomática da UNASUL, e baixa mobilização a favor do conflito. As classes trabalhadoras e as nações indígenas estavam organizadas politicamente com representação majoritária no legislativo e executivo. | Houve baixa mobilização da população a favor da intervenção diplomática da UNASUL, com representação legislativa minoritária. E os golpistas tinham representação majoritária no legislativo, executivo e judiciário, mobilizando a opinião pública por meio de notificação falsa. |
| <i>Padrão da governança regional por atores internacionais</i> | Houve construção de confiança com o governo boliviano com a regionalização sul-americana do período, e uma sequência cooperativa e auto reprodutora entre as ações dos atores internacionais envolvidos no caso. | Houve resistência do legislativo ao processo de integração regional sul-americano, e uma sequência reativa de ações conflituosas dos atores internacionais regionais e de fora da região envolvidos no caso. |
| <i>Foi possível identificar (H1) uma estratégia institucional que reproduziu a assimetria de poder material visando meta-poder?</i> | Não, pois a posição estrutural dependente da oposição extremista racista foi mobilizada por diferentes organizações internacionais das principais regiões parceiras comerciais. | Não, pois a UNASUL atuou dentro do mandato inicial do GAN e com o consentimento do governo golpista, apesar do alto nível de dependência regional do Paraguai. Apenas na decisão questionável do MERCOSUL foi possível identificar a mobilização da assimetria de poder. |
| <i>Foi possível identificar (H2) uma hegemonia consensual iniciada pelo Brasil e ações empreendedoras de políticos regionais?</i> | Sim, pois foi possível identificar o início de uma hegemonia consensual na relação bilateral Brasil-Bolívia e as ações empreendedoras de atores regionais a favor da estabilidade política. | Não, pois, apesar dos ajustes mínimos no acordo bilateral de Itaipu, não foi possível identificar o início de uma hegemonia consensual na relação bilateral Brasil-Paraguai. |
| <i>Foi possível identificar (H3) uma coalizão de atores regionais que demandou uma liderança não-coercitiva da UNASUL?</i> | Sim, pois houve demanda de atores regionais, do governo e da população boliviana, e de atores internacionais de fora da regional pela liderança da UNASUL que ofertou bens públicos, bens sociais e cooperação para o desenvolvimento. | Não, pois, apesar da demanda de atores regionais pela liderança da UNASUL, não houve demanda do governo golpista ou da população paraguaia, e houve a oferta conflituosa de apoio ao governo golpista por atores internacionais de fora da região. |

Fonte: elaboração nossa.

Após rastreamos esses dois processos de intervenções diplomáticas e realizarmos a análise histórico-comparativa das três hipóteses por meio de três métodos, podemos responder

a pergunta de pesquisa: é possível afirmar que a variação no grau de institucionalização do projeto da UNASUL é necessária para compreender o impacto da OIG na proteção da estabilidade política de seus Estados membros? Propomos que um maior grau relativo do grau de institucionalização da UNASUL não foi necessário para os resultados observados das intervenções diplomáticas analisadas, em razão da correlação negativa dessa variável com os resultados dos casos comparados. Propomos que esse resultado pode ser generalizado para interpretar o impacto hipotético de OIGs similares à UNASUL na proteção da estabilidade política de Estados membros que estejam posicionados no sistema internacional de forma similar aos Estados instáveis dos casos selecionados.

Em um breve sumário dos resultados da pesquisa, no primeiro capítulo revisamos a bibliografia especializada com fins de estimar o grau de institucionalização dos mecanismos da UNASUL para a proteção da estabilidade de seus Estados membros. No primeiro subcapítulo caracterizamos alguns instrumentos básicos para o estudo de fenômenos do Regionalismo e da Integração Regional. Trabalhamos com o conceito de regiões, de regionalismo, de processos de regionalização, de governança regional e de integração regional. Em particular, para estabelecer os parâmetros de medida para a nossa variável de maior interesse analítico, o grau de institucionalização ao longo do período entre os dois casos críticos selecionados, descrevemos os modelos de graus de institucionalização de Keohane (1993), de níveis de regioness de uma região de Ruggirozzi (2012) e de etapas de integração política de Dosenrode (2010). No segundo subcapítulo rastreamos os processos de institucionalização dos mecanismos da UNASUL para a proteção da estabilidade política de seus Estados membros.

Nesse sentido, rastreamos como as propostas reativas da IIRSA e da ALCSA avançaram qualitativamente com a Declaração de Cochabamba de 2006 (a pedra fundamental para a criação da UNASUL) e com a proposta do tratado da UNASUL de 2008, para ir além da convergência dos processos do MERCOSUL e da CAN assegurando que cada Estado membro assumisse compromissos segundo sua realidade. Questionamos o comprometimento dos Legislativos do Brasil, da Colômbia e do Paraguai com esse projeto. Descrevemos a estrutura institucional da UNASUL, com destaque para os mecanismos para a proteção da estabilidade política regional, o modesto orçamento ordinário anual da OIG regional e a iniciativa fracassada do Banco do Sul, questionando novamente o comprometimento do Brasil e, por conseguinte, a possibilidade de ter iniciado uma hegemonia consensual regional durante esse período histórico. Aplicamos as etapas de uma integração regional política propostas por Dosenrode (2010) e caracterizamos a UNASUL como uma confederação, ou seja uma OIG regional com

uma institucionalização mediana. Ao aplicarmos o modelo de Keohane (1993), propomos que a institucionalização da UNASUL até o ano 2012 foi alta no grau de comunidade, baixa no grau de especificidade (devido à entrada em vigor do protocolo adicional apenas em 2014) e média no grau de autonomia (devido às propostas institucionais que foram além do comprometimento de alguns Estados membros). Com os níveis de regionness de Ruggirozzi (2012), propomos que os Estados da América do Sul institucionalizaram na UNASUL uma comunidade política com a estrutura de uma confederação, cuja base lógica foi a construção da região sul-americana como uma crítica ao domínio imperialista estadunidense e ao paradigma neoliberal de governança transnacional, para garantir a estabilidade política de diferentes modelos de democracia e de diferentes modelos de economia política dos Estados membros.

No segundo capítulo dessa dissertação descrevemos as ferramentas teóricas que no último capítulo foram empregadas para rastrear os processos dos casos críticos selecionados. No subcapítulo 2.1 propomos, segundo nossa interpretação, que a teoria do intergovernamentalismo liberal afirma que processos de integração regional dependeriam da oferta de acordos interestatais que atendam aos interesses dos atores domésticos poderosos nos Estados membros, acordos assim determinados pela hierarquia organizacional e seu meta-poder (H1). No subcapítulo 2.2 propomos, segundo nossa interpretação, que a teoria neofuncionalista afirma que o processo de integração na América do Sul dependeria do início de uma hegemonia consensual pelo Brasil e da liderança de atores regionais que ofertem a integração a partir das demandas regionais que transbordam de uma área temática para outra (H2). Concluindo o capítulo teórico, no subcapítulo 2.3 contribuimos ao desenvolvimento do modelo institucional de integração regional sob confederação. Do qual intuimos a nossa terceira hipótese (H3), que propõe que um processo de integração regional sob confederação dependeria de uma demanda regional por uma liderança não-coercitiva que promova o tratado constitutivo, ofertando bens públicos regionais, bens sociais regionais e a cooperação para o desenvolvimento socioeconômico regional.

Por fim, no terceiro e último capítulo, rastreamos os processos de intervenções diplomáticas da UNASUL nos dois casos críticos selecionados de instabilidade política da ordem democrática sul-americana, o caso na Bolívia em 2008 e o caso no Paraguai em 2012. No subcapítulo 3.1 começamos propondo que, segundo nossa interpretação, o processo histórico e socioeconômico de longo prazo de tentativa de superação do Estado oligárquico na Bolívia (entre 1952 e 2005) teve impacto no processo da intervenção diplomática da UNASUL em 2008. Explicamos que é um Estado sem acesso independentes aos mares e que sua formação

geográfica em três distintas regiões caracterizava em 2008 a distribuição desigual de sua diversa e pobre população. Descrevemos o seu processo histórico desde a revolução nacionalista burguesa de 1952 até a eleição de Evo Morales, pelo MAS-IPSP, em 2005.

A revolução social de 1952, comandada pelo partido MNR, não conseguiu refundar o Estado em bases mais comunitárias, aprofundando a estrutura oligárquica com o realismo periférico diante do domínio geoestratégico estadunidense na Guerra Fria. Diante da resistência política da população, o exército realiza um golpe de Estado 1964 e instaura o regime da ditadura de Segurança Nacional até 1982. Ao longo desse período os governos ditatoriais trairão o pacto militar-camponês e consolidarão uma classe latifundiária branca nas terras baixas, resultando na crescente organização política de movimentos indígenas no altiplano, vales e terras baixas. O retorno ao regime da democracia representativa com a adesão ao paradigma transnacional neoliberal não superou a estrutura oligárquica e extremamente desigual da sociedade boliviana. Diante de tais iniquidades, houve um aumento gradual da mobilização política das nações indígenas bolivianas entre os anos de 1985 e 2005, em movimentos sociais e partidos políticos a favor de mudanças estruturais. A mobilização política das populações do altiplano, vales e terras baixas elegeu o primeiro presidente indígena, Evo Morales, em 2005 pelo partido MAS-IPSP. A intervenção diplomática da UNASUL ocorreu durante esse momento crítico do processo de longo prazo da resistência popular indígena ao Estado oligárquico boliviano.

Notamos que o programa de reversão das privatizações neoliberais e a abertura de uma assembleia constituinte em 2006 para refundar o Estado, causaram a mobilização da oposição das classes dominantes das terras baixas e vales e de uma oposição extremista racista do movimento separatista Nación Camba, com representação parlamentar minoritária e organizadas em “comitês cívicos” que trabalhavam para a fragmentação do Estado boliviano, apesar da legitimidade de ambas as agendas referendadas pela população. Nesse contexto, destacamos o consentimento brasileiro para a nacionalização das instalações da Petrobras em território boliviano e seu impacto positivo para a legitimação do governo e para a recuperação dos investimentos estrangeiros diretos. Assim, propomos que o processo de intervenção diplomática da UNASUL começou com a II Reunião de Chefes de Estado da CASA em Cochabamba, em dezembro de 2006. Além de legitimar o governo do MAS-IPSP com um encontro diplomático de alto nível, ao publicar a Declaração de Cochabamba, o encontro de chefes de Estado também legitimou o processo da assembleia constituinte propondo uma

agenda política próxima da agenda dos movimentos indígenas como pedra fundamental para a integração regional sul-americana.

Apesar da formação do Grupo de Países Amigos da Bolívia, em abril de 2008, das missões de acompanhamento da OEA e do trabalho do PNUD para a proteção da estabilidade política. Em reação à agenda dos movimentos indígenas, a oposição extremista racista mobilizou os governos dos departamentos da Media Luna Crescente e seus respectivos tribunais eleitorais que realizaram, de forma coordenada, referendos ilegais paraestatais e *de facto* entre fevereiro e julho de 2008 para reivindicar a “autonomia” de seus departamentos frente ao Estado boliviano. Buscando garantir a estabilidade política, em agosto de 2008 a população boliviana realizou o primeiro referendo revogatório para os mandatos executivos da república, confirmando o mandato de Evo Morales com observação eleitoral do MERCOSUL.

O conflito político escala para seu ponto crítico em 11 de setembro de 2008 com o massacre do Pando por agentes do governo departamental, membros dos comitês cívicos, mercenários e simpatizantes. Em reação o governo do MAS-IPSP declara o embaixador estadunidense *persona non grata*, reação apoiada por outros governos da ALBA. Devido às preferências domésticas diversas, o governo boliviano cede soberania para a ampla participação de observadores internacionais no processo de paz, com destaque para a atuação das organizações internacionais UNASUL, OEA, ONU, UE e PARLATINO na mediação do conflito e na observação eleitoral em 2009, que ratificou a nova constituição e reestabeleceu a estabilidade política da ordem democrática boliviana por 10 anos. No processo de intervenção diplomática da UNASUL, a OIG regional foi além de outras organizações internacionais ao investigar o massacre de Pando. Assim, propomos que os custos políticos e econômicos assumidos pelos Estados membros (em particular o Brasil) para estabilizar a Bolívia, somada a formação de um bloco político da classe trabalhadora e das nações indígenas bolivianas a favor de uma solução pacífica, além do processo regional de construção de confiança com o governo boliviano, possibilitaram a concessão de soberania boliviana para as comissões *ad hoc* sul-americanas. Ou seja, identificamos uma correlação entre as variáveis interdependência regional, condições domésticas do Estado instável e governança regional e o resultado do caso.

No subcapítulo 3.2 rastreamos o processo da intervenção diplomática da UNASUL no caso de neogolpe em junho de 2012 no Paraguai. Novamente propomos uma interpretação na qual o processo histórico de longo prazo de construção da estrutural social do Paraguai (1870-2012) teve impacto no caso rastreado. Começamos descrevendo como o Paraguai não possui acesso independente ao mar e como sua pobre e desigual população está distribuída em uma

das estruturas fundiárias mais concentradas do planeta, com grande parte do seu território ainda hoje ocupado por latifúndios. A nossa breve revisão histórica começou após a Guerra contra a Tríplice Aliança (1864-70), devido à causação do genocídio paraguaio e da destruição do seu Estado para a formação da estrutura social oligárquica decorrente e para o resultado do caso analisado. Entre 1870 e 1954, o Paraguai viveu disputas armadas entre grupos oligárquicos (em particular entre os partidos colorado e liberal), que espoliaram o controle do Estado e dos recursos naturais nacionais criando uma estrutura agrária latifundiária. Após a vitória na Guerra do Chaco (1932-35), o Exército consolidou uma longa ditadura civil-militar de 35 anos (1954-89) sob o julgo do Partido Colorado. A ditadura civil-militar do Partido Colorado empregou o terrorismo de Estado, preservando e aprofundando a estrutura oligárquica latifundiária do Estado em um regime de falsa democracia representativa com a colaboração do Partido Liberal. Apesar do retorno para a democracia representativa em 1989, até 2008 o Paraguai não vivenciou uma transição de poder ou mudanças em sua estrutura socioeconômica, com a continuidade da hegemonia do Partido Colorado e dos latifundiários.

Assim, a eleição de Fernando Lugo em 2008 representou uma tentativa de mudanças estruturais no Paraguai, devido ao seu projeto de governo de reformas estruturais e ao fim de 60 anos de governos colorados. Porém, sua coalizão partidária eleita tinha minoria no Legislativo, uma unidade frágil com o Partido Liberal, e seu governo foi alvo de uma estratégia de boicote e de construção de uma imagem pública frágil do presidente, associado ao “socialismo bolivariano” pela oposição majoritária, fatores que resultaram em uma limitada capacidade para governar e conquistar a confiança da população paraguaia. Também descrevemos sua relação dependente com a América do Sul, em particular com o Brasil em razão dos latifundiários brasiguaios e do acordo desigual de Itaipu Binacional, e com a economia do capital ilícito, além de apontarmos sua interdependência assimétrica com a Europa, América do Norte e Ásia Oriental.

Nesse contexto de acirramento do conflito político pela mudança estrutural, em 15 de junho de 2012 ocorreu o massacre de Curuguaty em um confronto entre camponeses e forças policiais do Estado. O presidente Lugo tomou medidas para estabilizar o conflito social, mas na sequência foi traído pelo PLRA e foi vítima de um neogolpe, ou golpe de Estado parlamentar, executado entre os dias 21 e 22 de junho pelas classes dominantes paraguaias com apoio dos latifundiários brasiguaios contra o programa de reformas estruturais e o avanço da integração regional no regionalismo pós-liberal. Em reação, ainda no dia 21 de junho, os Estados membros da UNASUL enviaram uma missão de acompanhamento liderada pelo secretário geral. No dia

22, a missão da UNASUL publicou um comunicado expressando preocupação com os eventos dentro dos artigos do protocolo adicional sobre o compromisso com a democracia, e das normativas congêneres do MERCOSUL e da CELAC. No dia 29 de junho ocorreu uma reunião extraordinária do CCEG, que confirmou a suspensão política do governo golpista da OIG regional e criou o GAN para a normalização da ordem democrática institucional do Paraguai. No mesmo dia, o governo golpista paraguaio também foi suspenso da participação política no MERCOSUL em uma reunião de chefes de Estado, porém, sem seguir o devido processo legal do Protocolo de Ushuaia e sancionando politicamente o Paraguai com a formalização do ingresso pleno da Venezuela sem seu consentimento. Em reação, o governo golpista de Federico Franco declarou o chanceler e o embaixador venezuelanos como *persona non grata*, além de retirar a missão diplomática paraguaia de Caracas, e propagou a notícia falsa de uma “outra Tríplice Aliança”, contra a reação condenatória dos Estados membros do MERCOSUL, a partir da reunião extraordinária da OEA no dia 26 de junho. Interpretamos que a diplomacia uruguaia foi reticente à aplicação da sanção política do MERCOSUL sem o devido processo legal, indicando a falta de legitimidade da Argentina, Brasil e Uruguai para intervir de forma mais assertiva no Paraguai, mesmo se por uma causa justa, devido às suas responsabilidades históricas com a nação guarani.

Os Estados latino-americanos condenaram o governo golpista de Federico Franco, caracterizando o evento como um golpe de Estado parlamentar. Porém, os governos dos EUA, Canadá, Espanha, Alemanha e Santa Sé reconheceram o processo de neogolpe e governo golpista de Federico Franco. Além do reconhecimento de potências de fora da América Latina, as reações da OEA e da UE também não corroboraram as decisões da UNASUL e do MERCOSUL pela suspensão política do governo golpista. Apesar da expressão de profunda preocupação da Comissão Interamericana de Direito Humanos no dia 23 de junho, a missão de consulta do secretário geral da OEA concluiu no dia 10 de julho que a suspensão política do Paraguai não contribuiria para os objetivos da organização hemisférica. Assim, apesar da proposta de resolução condenatória apresentada à OEA por alguns dos Estados membros da ALBA, diante de uma falta do consenso entre todos os Estados membros da OEA, a OIG hemisférica reconheceu de forma tácita o processo de neogolpe e o governo ilegítimo paraguaio do PLRA. De forma similar, argumentamos que a UE também reconheceu de forma tácita o processo de neogolpe e o governo golpista.

Diante da resistência a colaborar do governo golpista e do apoio externo a ele concedido, o GAN teve dificuldades para atuar no seu período de atuação entre 29 de junho de

2012 e 22 de maio de 2013. Realizou 7 reuniões do grupo, uma missão de acompanhamento e o processo de observação eleitoral nas eleições gerais de abril de 2013 (convidado pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai). Além do GAN, a OEA e a UE também realizaram missões de observação eleitoral (distintamente convidadas pelo próprio poder Executivo paraguaio). Ao final das missões de observação eleitoral, as eleições gerais de abril de 2013 foram legitimadas pelas três organizações internacionais envolvidas e o Paraguai recuperou sua participação política na UNASUL e no MERCOSUL. Em suma, propomos que o processo de intervenção diplomática da UNASUL ocorreu em um contexto no qual o processo histórico de longo prazo da sociedade paraguaia e as ações dos diversos atores internacionais envolvidos impactaram de forma conflituosa a tentativa de mediação da UNASUL. A decisão questionável do MERCOSUL e a iniciativa da ALBA foram utilizadas pelo governo golpista por meio de uma notícia falsa, para mobilizar a opinião pública internacional e doméstica e legitimar o processo de neogolpe e o governo ilegítimo. Ao longo do processo a UNASUL perdeu capacidade de barganha, apesar do avanço qualitativo na sua institucionalidade e do alto nível de dependência do Paraguai com o Brasil e a Argentina. Resultando na resistência do governo golpista a conceder sua soberania para um processo amplo de intervenção diplomática da UNASUL como no caso boliviano de 2008.

Entre as lacunas deixadas por nossa pesquisa, propomos que estudos futuros poderiam verificar a aparente falta de relação causal entre o grau de institucionalização de uma OIG regional e os resultados de intervenções diplomáticas em casos similares aos selecionados. Assim como poderiam verificar a aparente relação causal entre algumas das variáveis alternativas selecionadas e os resultados de casos analisados. Ou seja, estudos futuros poderiam gerar novos argumentos para as condições de sucesso de intervenções diplomáticas de OIGs. Também poderiam identificar o impacto de outras variáveis que possuem causalidade sobre as intervenções diplomáticas de OIGs para proteção da estabilidade política democrática de Estados membros. Ademais, poderiam refinar os rastreamentos dos processos de intervenções diplomáticas da UNASUL nos casos críticos de instabilidade política na Bolívia e no Paraguai. Por fim, pesquisas futuras poderiam desenvolver o modelo institucional de confederação e propor um argumento causal para o avanço de um processo de integração regional com essa institucionalidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A BITTER ELECTION. ACCUSATIONS OF FRAUD. AND NOW SECOND THOUGHTS. New York Times, 7 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2020/06/07/world/americas/bolivia-election-evo-morales.html>>. Acesso em 20 de julho de 2020.

ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies. **International Studies Quarterly**, Vol. 48, Nº 4, 2014.

ACUERDO ENTRE EL “GRUPO DE ALTO NIVEL DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY” Y EL “TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL” PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UNA MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL DE LAS ELECCIONES GENERALES DEL 21 DE ABRIL DE 2013. Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República del Paraguay, 20 de fevereiro de 2013. Disponível em: <tsje.gov.py/e2013/documentos/convenios/2013/4.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

ALBÓ, Xavier; CARRASCO, Inés Valeria. Cronología de la Asamblea Constituyente. **Tinkazos**, Vol. 11, Nº 23-24, 2008.

ALMEIDA, Wilson; SANTANA, Hadassah Laís. Integração e democracia: Os interesses políticos locais que distorcem o direito internacional e a crise política resultante da suspensão do Paraguai do Mercosul. **Revista de Informação Legislativa**, Ano 51, Número 203, jul./set. 2014.

ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The Politics of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, Volume 7, Nº 01, 2009.

APAGÓN FUE UM “BOICOT”. **ABC Color**, Nacionales online, 17 de março de 2013. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/nacionales/apagon-fue-un-boicot-550625.html>>. Acesso em 26 de outubro de 2021.

ARAUJO, A. L. Z.; FERRARI FILHO, F. O processo de integração América do Sul: da ALALC à UNASUL. **Ensayos de Economía**, Nº 46, 2015.

ARDIGÓ, Iñaki Albisu. **Paraguay**: Overview of corruption and anti-corruption. Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International, 2016. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Country_profile_Paraguay_2016.pdf>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

Atlas Demográfico del Paraguay, 2012. Fernando de la Mora: Dirección General de Estadística, Encuestas e Censos, 2016. Disponível em: <<https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MzY=>>>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

BAAB, Sarah. The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. **Review of International Political Economy**, Vol. 20, Nº 2, 2013.

BALDWIN, Robert E; MAGEE, Christopher S. Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills. **Public Choice**, Vol. 105, pgs. 79–101, 2000.

BALLESTRIN, Luciana; LOSEKANN, Cristiana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do Sul Global. **Colombia Internacional**, Vol. 78, mai./ago., 2013.

BARCELÓ SEVERGNINI, Nastasia Valentina. **Democracia e Integração em América del Sur**: la acción de la UNASUR em las crisis político-institucionales de Bolivia (2008) y Ecuador (2010). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2017.

BASTOS, Fabrício Henricco Chagas; METZGER, Fabio. O caso Lugo ou qual Maquiavel o Brasil pretende ser? **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 3, N. 13, 2012.

BATTAGLINO, Jorge. Defence is a Post-Hegemonic Regional Agenda: The case of the South American Defence Council. In: RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (eds). **The rise of post-hegemonic regionalism**: the case of Latin America. New York: Springer, 2012.

BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. Process tracing. From philosophical roots to best practices. In: BENNETT, Andres; CHECKEL, Jeffrey T. (Eds.). **Process tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

BERLIN, Isaiah. Two Concepts of Liberty. In: BERLIN, Isaiah. **Four Essays on Liberty**. Oxford: Oxford University Press, 1969.

BLAKE, Daniel J., PAYTON, Autumn Lockwood. Balancing design objectives: Analyzing new data on voting rules in intergovernmental organizations. **The Review of International Organizations**, Vol. 10, pg. 377–402, 2015.

BOLIVIA. **Decreto Supremo N° 28701, “Héroes del Chaco”**. Revista Relaciones Internacionales, N° 30, Sección Documentos, 2006. Disponível em:
<http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/cd%20ri%2030/30%20documentos/BOLIVIA-%20Decreto%20hidrocarburos.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2021.

BOLÍVIA OCUPA PETROBRAS E NACIONALIZA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS. FOLHA DE SÃO PAULO. Folha online, 01 de maio de 2006. Disponível em:
<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u95508.shtml>>. Acesso em 20 de junho de 2021.

BONCIANI, Rodrigo Faustinoni. Poder régio em mutação: expansão atlântica e alianças ibéricas no fim do século XV. **NUEVO MUNDO-MUNDOS NUEVOS**, Vol. 1, p. 1-22, 2014.

BONCIANI, Rodrigo Faustinoni. A União Ibérica em perspectiva atlântica. In: XXVIII Simpósio Nacional de História, 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos - XXVIII Simpósio Nacional de História**, 2015. Disponível em:
<http://snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1434407034_ARQUIVO_BONCIANI.UIBATLANTICAANPUH2015.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2020.

BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Introduction: Framework of the Handbook and Conceptual Clarifications. In: BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Eds.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

BRICEÑO-RUIZ, José. From the South American Free Trade Area to the Union of South American Nations: The Transformations of a Rising Regional Process. **Latin American Policy**, Vol. 1, N° 2, 2010.

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, 2015.

BRICEÑO-RUIZ, José. Latin America beyond the continental divide: Open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region. *In*: BRICEÑO-RUIZ, José; MORALES, Isidro (Eds.). **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?** New York: Routledge, 2017.

BRICEÑO-RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional, más allá del eurocentrismo.** Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.

BUENO, Clodoaldo; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. **Contexto internacional.** v. 36, n. 2, 2014.

BURGESS, Sean W. Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War. **International Relations,** Vol. 22, Nº 1, 2008.

BURGESS, Michael. Federalism. *In*: WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory.** 2nd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2009.

BURGESS, Michael. Multinational Federalism in Multinational Federation. *In*: SEYMOUR, Michel; GAGNON, Alain-G (Eds.). **Multinational Federalism: Problems and Prospects.** London: Palgrave Macmillan, 2012.

CABALLERO, Pedro R.; SANABRIA, Eder L. R. **La Guerra contra la Triple Alianza en los textos escolares.** La construcción del relato sobre la guerra en textos escolares de la actualidad de Paraguay, Argentina, Brasil y Uruguay. *In*: CABALLERO, Pedro R. (Org.). **La lucha por la memoria.** A 150 años de la Guerra de la Triple Alianza. Editorial Facultad de Filosofía., Asunción, 2021.

CARDOSO, Alírio. A conquista do Maranhão e as disputas atlânticas na geopolítica da União Ibérica (1596-1626). **Revista Brasileira de História,** Vol. 31, Nº 61, 2011.

CARNARI, Santi. **Governo paraguaio mergulha em crise por acordo secreto com Brasil sobre Itaipu.** El País Brasil, 30 de julho de 2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/07/30/internacional/1564512722_936045.html>. Acesso em 29 de julho de 2020.

CARVALHO, Carlos Eduardo; GABRIEL, Allan Batista; PEDROSO, Carolina Silva; KANEKO, Gabriel Yuji Kobayashi. BANCO DO SUL: A PROPOSTA, O CONTEXTO, AS INTERROGAÇÕES E OS DESAFIOS. **Cadernos PROLAM/USP,** Vol 2, 2009.

CASTRO, Jorge Lara. Paraguai. *In*: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo. **Latinoamericana:** enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais.** Brasília: FUNAG, 2012.

CASTRO, Jéssica. **Secretaria de Governo debate participação social de Organizações da Sociedade Civil no Mercosul e Unasul.** Assessoria de Comunicações da Secretaria de Governo da Presidência da República do Brasil, 12 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2016/fevereiro/sg-debate-participacao-social-de-oscs-no-mercosul-e-unasul>>. Acesso em 29 de março de 2021.

CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2012: Datos relevantes del Censo de Población y Vivienda 2012 y de la Boleta Comunal del Primer Censo Agropecuario del Estado Plurinacional. Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia, 2012. Disponível em: <http://censosbolivia.ine.gob.bo/ANDA4_2/index.php/catalog/184/download/891>. Acesso em 20 de abril de 2021.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1994.

CEPPI, Natália. La gobernanza energética em uma pequena economía en desarrollo: Bolivia a 10 años de la nacionalización de los hidrocarburos. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 7, N. 38, 2016.

CODEHUPY. **Informe de derechos humanos sobre el caso Marina Kue**. Asunción: Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), 2012. Disponível em: <<http://codehupy.org.py/wp-content/uploads/2017/03/Informe-de-DDHH-sobre-el-caso-Marina-Kue.pdf>>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

COLOMBIA'S POLICE FORCE, BUILT FOR WAR, FINDS A NEW ONE. New York Times, 12 de maio de 2021. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2021/05/12/world/americas/colombia-protests-police-brutality.html>>. Acesso em 21 de maio de 2021.

COMUNICADO. União de Nações Sul-Americanas, Asunción, 22 de junho de 2012a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/COM_SIT_PARAG_2012.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

COMUNICADO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL E ESTADOS ASSOCIADOS. Mercado Comum do Sul, Mendoza, 29 de junho de 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

CONSIDERAÇÕES DA SCM/ANP ACERCA DO DECRETO SUPREMO Nº 28.701 EDITADO PELA BOLÍVIA EM 01 DE MAIO DE 2006. Nota Técnica nº 012/2006-SCM. Rio de Janeiro, 11 de maio de 2006. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-12-2006-scm.pdf>>. Acesso em 2 de junho de 2021.

COOPER, Andrew F. The Organization of American States: promise and limitations as a hub institution. *In*: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (Eds.). **Handbook of South American Governance**. New York: Routledge, 2018.

DABÈNE, Olivier. Consistency and resilience through cycles of repoliticization. *In*: PIA, Riggirozzi; TUSSIE, Diana (eds). **The rise of post-hegemonic regionalism**. The case of Latin America. New York: Springer, 2012a.

DABÈNE, Olivier. Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind. Trabalho apresentado no **XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA)**. Washington, 23-26 de maio, 2012b.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Décima primeira edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

DANIEL III, J. Furman; MUSGRAVE, Paul Musgrave. Synthetic Experiences: How Popular Culture Matters for Images of International Relations. **International Studies Quarterly**, Vol. 61, p. 503-516, 2017.

DANZA, Andrés; TULBOVITZ, Ernesto. **Una oveja negra al poder**: confesiones e intimidades de Pepe Mujica. Buenos Aires: Sudamericana, 2015.

DEBATE PRESIDENCIAL 2013. Canal Dende, 3 de abril de 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=D9qwQzzu9dk>>. Acesso em 26 de outubro 2021.

DECIANCIO, Melisa. International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. **International Studies Review**, Vol. 18, Nº 1, 2016.

DECLARACIÓN DEL CUSCO SOBRE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. 2004. Disponível em:

<https://www.cvce.eu/en/obj/cusco_declaration_on_the_south_american_community_of_nations_cusco_8_december_2004-en-4a54e28f-18a1-4f82-bba7-bc5464f66698.html>. Acesso em 13 de abril de 2021.

DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES SOBRE LA SITUACIÓN EN ECUADOR. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2010.EQUAD.pdf>. Acesso em 20 agosto de 2020.

DECLARACIÓN DE COCHABAMBA. Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Colocando la piedra fundamental para una unión sudamericana, 2006. Disponível em: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Declaracion_de_Cochabamba_2006.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2021.

DECLARACIÓN DE LA MONEDA. UNASUR, Santiago de Chile, 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2008.LAMONEDA.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

DECLARACIÓN PRESIDENCIAL DE QUITO. III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas. UNASUR, Quito, 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DECL.2009.IIICUP.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

DECLARACIÓN. VI REUNIÓN ORDINÁRIA DEL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/vi-reunion-ordinaria-del-consejo-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-unasur-lima-peru-30-de-noviembre-de-2012-documentos-aprobados-portugues-espanol>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

DELGADO, Ana Carolina Teixeira. Suma Qamaña as a strategy of power: politicizing the Pluriverse. **Revista Carta Internacional**, Belo Horizonte, Vol. 13, Nº 3, 2018.

DESTRADE, Sandra. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, Vol. 36, p. 903-930, 2010.

DIEZ, Thomas; WIENER, Antje. Introducing the Mosaic of Integration Theory. In: WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

DISCURSO PRESIDENTE FEDERICO FRANCO. Canal Paraguay TV, 27 de setembro de 2012. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=R-hcJYguDo0>>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

DORATIOTO, Francisco. Guerra do Paraguai. In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História das guerras**. São Paulo: Contexto, 2006.

DORÉ, Andréa. O deslocamento de interesses da Índia para o Brasil durante a União Ibérica: mapas e relatos. **Colonial Latin American Review**, Vol. 23, Nº 2, 2014.

DOSENRODE, Søren. Federalism Theory and Neo-Functionalism: Elements for an analytical framework. **Perspectives on Federalism**, Vol. 2, Nº 3, 2010.

DREZNER, Daniel W. The Power and Peril of International Regime Complexity. **Perspectives on Politics**, Volume 7, Nº 01, 2009.

DUMONT, Hugues. The European Union, a Plurinational Federation in Sensu Cosmopolítico. *In*: SEYMOUR, Michel; GAGNON, Alain-G (Eds). **Multinational Federalism: Problems and Prospects**. London: Palgrave Macmillan, 2012.

DUSSEL, E. **Política de la liberación: historia mundial y crítica**. Madrid: Editora Trotta, 2007.

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. Foedus. **Encyclopædia Britannica**. 2007. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/foedus>>. Acesso em 7 de junho de 2020.

ELAZAR, Daniel J. From the editor of Publius, Federalism as grand design. **Publius: The Journal of Federalism**. Volume 9, Nº 4, Fall 1979.

ELAZAR, Daniel J. Confederation and Federal Liberty. **Publius: The Journal of Federalism**. Volume 12, Nº 4, Fall 1982.

ESCUDE, Carlos. Realism in the Periphery. *In*: Dominguez, J. I.; Covarrubias, A. (Eds.) **Routledge Handbook of Latin America in the World**. London: Routledge, pp. 45-57, 2015.

ESTERMANN, Josef. La filosofía quechua. *In*: DUSSEL, E.; MENDIETA, E.; BOHÓRQUEZ, C (Eds.). **El pensamiento filosofía latinoamericano, del Caribe y “latino” (1300-2000): historia, corrientes, temas y filósofos**. México: Siglo XXI, 2009.

ESTRADA, Paola. **Neogolpismo na América Latina: uma análise comparativa do Paraguai (2012) e do Brasil (2016)**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, 2019.

ESTRE, Felipe Bernardo. Hierarquia organizacional: uma crítica de poder e interdependência. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, Vol. 8, Nº 1, p. 198- 214, 2019.

FALLETI, Tulia G.; MAHONEY, James. The comparative sequential method.. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Eds.). **Advances in comparative historical analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FIGUEIREDO, Alexandre G. de B. A União de Nações Sul-Americanas: institucionalidade e desafios. **Cadernos PROLAM/USP**, Vol. 13, 2014.

FILIPPI, Eduardo Ernesto; CHARÃO, Carla Carpinim. Chile e Bolívia e o conflito para alcançar o Oceano: Guerra do Pacífico e mudanças na relações entre os dois países. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 6, Nº 28, 2015.

FINAL REPORT. GENERAL ELECTIONS APRIL 21ST, 2013. EU ELECTION OBSERVATION MISSION TO PARAGUAY. **European Union External Action Service**, Election Observation Missions, 25 de abril de 2013a. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/archives/eucom/missions/2013/paraguay/pdf/informe-final-paraguay-2013_en.pdf>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

FINAL REPORT OF THE OAS MISSION IN PARAGUAY. **OAS Press Department**, Press Releases, E-152/13, 22 de abril de 2013b. Disponível em: <https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-152/13>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

FOCEM – El fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (2005-2015). Unidad Técnica FOCEM, Secretaria del MERCOSUR, 2015. Disponível em: <https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf>. Acesso em 7 de abril de 2021.

FORSYTH, Murray. **Union of States: The Theory and Practice of Confederation.** Leicester: Leicester University Press, 1981.

FORTI NETO, Octávio. **A relação entre Organizações regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina:** um estudo voltado para o SICA e a UNASUL. Tese de doutorado. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo: São Paulo, 2019.

FREIRE, Eduardo Maganha. Bolívia: crise de coesão territorial no coração da América do Sul. Dissertação (mestrado) – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GAIO, Gabrieli. A destituição de Lugo: atores e eventos. **Observatório Político Sul-Americano**, Dossiê Paraguai, Vol. 7, N. 6, 2012.

GALHARDO, Ricardo. **Lula critica Foro de São Paulo e propõe nova organização da esquerda.** O Estado de São Paulo, Política, 5 de outubro de 2015. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-critica-foro-de-sao-paulo-e-propoe-nova-organizacao-de-esquerda,1774965>>. Acesso em 2 de junho de 2021.

GARCIA, Marco Aurélio. Paraguai, Brasil e o Mercosul. **Revista de Política Externa**, Vol. 21, N. 3, jan./mar. 2013.

GARCIA, Marco Aurélio. Arquitectura político-institucional de la integración. PRADO, Antonio; CARNEIRO, Ricardo. **Desarrollo e integración em América Latina.** Santiago: Organização das Nações Unidas, 2016.

GAYOSO, Ruth Maricarmen Pereira. **EL NARCOTRÁFICO Y EL PCC EN LA FRONTERA PARAGUAY-BRASIL: EL CASO DE PEDRO JUAN CABALLERO.** Trabajo de Conclusión de Curso em Relações Internacionais. Universidad Federal de Integración Latinoamericana, 2019.

GEHRE, Thiago. “Dança das cadeiras” no Mercosul: uma avaliação crítica. **Boletim Meridiano 47**, Vol. 13, N. 133, 2012.

GEMELLI, Vanderleia. **As redes do tráfico:** drogas ilícitas na fronteira Brasil e Paraguai. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Campus de Francisco Beltrão, 2013.

GENNA, Gaspare M.; DE LOMBAERDE, Philippe. The Small N Methodological Challenges of Analyzing Regional Integration. **Journal of European Integration**, Vol. 32, N° 6, 2010.

GEORGE, Alexander L.; BENNET, Andrew. **Case Studies and Theory Development in Social Sciences.** Massachusetts: MIT Press, 2004.

GOBAT, Michel. The Invention of Latin America: A Transnational History of Anti-Imperialism, Democracy, and Race. **The American Historical Review**, 118, 5, 2013.

GOMES, Kelly. **UNASUL: mais do mesmo?** As dimensões do processo de integração sul- americano. Dissertação de mestrado. São Paulo: Universidade Estadual de São Paulo, 2012.

GÓMEZ-MERA, Laura. International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, Volume 21, Nº 1, 2015.

GROSSMAN, G.; HELPMAN, E. Protection for sale. **American Economic Review**, Vol. 84, pgs. 833–850, 1994.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá; MAITINO, Martin Egon. Socializing Brazil into Regional Leadership: The 2006 Bolivian Gas Crisis and the Role of Small Powers in Promoting Master Roles Transitions. *Foreign Policy Analysis*, Vol. 15, Nº 1, 2019.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Estados Unidos, Venezuela e Paraguai**. Carta Maior, 2012. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Pelo-Mundo/Estados-Unidos-Venezuela-e-Paraguai-/6/25637>>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

HAAS, Ernest. **The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57**. Stanford: Stanford University Press, 1958.

HAFFNER, J. A.; ALMEIDA, A. P. Revisando a integração latino-americana: da CEPAL à UNASUL. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 9, Nº 46, 2018.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2004.

HERZ, Mônica. Regional governance and regional organizations. *In*: WEISS, Thomas G.; WILKINSON, Rorden (Eds.). **International Organization and Global Governance**. 2nd Edition. New York: Routledge, 2018.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. Theorising the Rise of Regionness. **New Political Economy**, Vol. 5, nº 3, pgs. 457-472, 2000.

HOFFMANN, Andrea Ribeiro. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Caderno CRH**, Vol. 29, Nº 3, 2016.

IACHR EXPRESSES CONCERN OVER THE OUSTING OF THE PARAGUAYAN PRESIDENT. Press releases Inter-American Commission on Human Rights, 23 de junho de 2012. Disponível em: <http://oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

IDROBO, Nicolás; KRONICK, Dorothy; RODRÍGUEZ, Francisco, Do Shifts in Late-Counted Votes Signal Fraud? Evidence From Bolivia. SSRN, 2022. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3621475>>. Acesso em 25 de março de 2022.

IAMAMOTO, Sue A. S. **O nacionalismo boliviano em tempos de plurinacionalidade: Revoltas antineoliberais e constituinte (2000-2009)**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da FFLCH-USP, 2011.

INCORPORACIÓN DEL CONSEJO ELECTORAL A LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE UNASUR, APROBACIÓN ESTATUTO Y CRITERIOS Y NORMATIVAS DE LAS MISIONES ELECTORALES. UNASUR/CJEG/DECISIÓN Nº 23/2012. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES23.2012.pdf>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

INFORME DE LA COMISIÓN DE UNASUR SOBRE LOS SUCECOS DE PANDO. Hacia una alba de justicia para Bolivia. Presidencia Pro-Tempore de UNASUR, novembro de 2008. Disponível em: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe_unasur_final.pdf>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

KEOHANE, Robert. International Institutions: Two Approaches. **International studies quarterly**. v. 32, n. 4, p. 379-396, dec. 1988.

KEOHANE, Robert. Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial. *In: Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino Americano, 1993.

KLEIN, Herbert S. **A Concise History of Bolivia**. Segunda edição. New York: Cambridge University Press, 2011.

LABORDE, Antonia. **Luis Almagro: En Bolivia hubo un golpe de Estado cuando Evo Morales cometió fraude electoral**. El País Internacional, 13 de novembro de 2019. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2019/11/12/actualidad/1573597270_205659.html>. Acesso em 29 de julho de 2020.

LAFER, Celso. Descaminhos do Mercosul: a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira. **Revista de Política Externa**, Vol. 21, N. 3 jan./mar. 2013.

LAKE, David A. Regional hierarchy: authority and local international order. **Review of International Studies**, Vol. 35, pgs. 35-58, 2009.

LAKE, David A. Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International Relations. **European Journal of International Relations**, Vol. 19, Nº 3, pgs. 567-587, 2013.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1994.

LEWIS, Colin M. Post-colonial South America: Nineteenth-century laissez-faire governance. *In: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (Eds.). Handbook of South American Governance*. New York: Routledge, 2018.

LEWIS, Paul H. Paraguay from the War of the Triple Alliance to the Chaco War, 1870-1932. *In: BETHELL, Leslie (Ed.). The Cambridge History of Latin America*. Volume V c. 1870 to 1930. New York: Cambridge University Press, 1986.

LIMA DECLARATION. Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México. 08 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://www.gob.mx/sre/en/prensa/lima-declaration>>. Acesso em 12 de abril de 2021.

LINDBERG, Leon; SCHEINGOLD, Stuart. **Europe's Would-Be Polity**. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice Hall, 1970.

LINERA, Álvaro García. Bolívia. *In: SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo. Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: golpe ou voto de desconfiança? **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 3, N. 14, 2012.

LOURENÇO, Fabiano Crespilho. El silencio académico sobre el Banco del Sur. **Revista latinoamericana de economía: Problemas del Desarrollo**, Vol. 41, Nº 160, 2010.

LUIGI, Ricardo. **A integração regional na América do Sul**: a efetividade da União de Nações Sul-Americanas. Tese de doutorado em Geografia. UNICAMP, 2017.

MAHONEY, James; GOERTZ, Gary. **A Tale of Two Cultures**. Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences. New Jersey: Princeton University Press, 2012.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica**, Año 6, Nº 2, 2011.

MALAMUD, Andrés. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: PIA, Riggirozzi; TUSSIE, Diana (eds). **The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

MALAMUD, Andrés. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. **EUI Working Paper RSCAS**, Florence: 2013.

MALAMUD, Andrés; DRI, Clarissa. Spillover effects and supranational parliaments: the case of Mercosur. **Journal of Iberian and Latin American Research**, Vol. 19, Nº 22, pgs. 224-238, 2013.

MARIÑELARENA, Rebeca Peralta. Bolívia há doze anos do processo de mudança: desafios, apostas e riscos. In: SANTOS, R. S.; VILLARREAL, M.; PITILLO, J. C (Org.). **América Latina na encruzilhada**: lawfare, golpes e luta de classes. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

MARINGONI, Gilberto. **A Revolução Venezuelana**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MARQUES, Guida. O Estado do Brasil na União Ibérica: Dinâmicas políticas no Brasil no tempo de Filipe II de Portugal. **Penélope**, Nº 27, 2002.

MARTINEZ, Elias D. M.; LYRA, Mariana P. O. de. The Role of UNASUR in the South American Democratic Crises (2008-2015). **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte. v. 13, n. 1, 2018.

MEDEIROS FILHO, Oscar. A South American Defence Structure: Problems and Prospects. **Contexto Internacional**. Vol. 39, Nº 3, 2017.

MENEGATTI, Tiago França. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana e a via intergovernamental: resultados, comparações e propostas. In: GARCIA, Enrique (Coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; MURIEL, Beatriz (Org.). **Desenvolvimento e Cooperação na América Latina**: A Urgência de uma Estratégia Renovada. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

MEUNIER, Isabel; MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. **DADOS Revista de Ciências Sociais**, Vol. 56, nº. 3, p. 673-712, 2013.

MILNER, Helen. The Political Economy of International Trade. **Annual Review of Political Science**, vol. 2, 1999.

MISSION OF THE OAS SECRETARY GENERAL AND DELEGATION TO THE REPUBLIC OF PARAGUAY CONDUCTED FROM JULY 1 TO 3, 2012. Submitted to the Permanent Council at its special meeting of July 10, 2012. CP/doc.4786/12 rev. 1, 10 de julho de 2012. Disponível em:

<<http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/doc.&classNum=4786&lang=e>>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

MORALES É RESGATADO POR AVIÃO MILITAR NO BRASIL APÓS SER SURPREENDIDO EM REGIÃO DE OPOSIÇÃO. O Globo Extra Digital, 2008. Disponível em:

<<https://extra.globo.com/noticias/mundo/morales-resgatado-por-aviao-militar-no-brasil-apos-ser-surpreendido-em-regiao-de-oposicao-566758.html>>. Acesso em 20 de setembro de 2020.

MORAVCSIK, Andrew. Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal of Common Market Studies**. Volume 31, nº 4, 1993.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. *In*: WIENER, Antje, e DIEZ, Thomas (eds.). **European Integration Theory**, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. *In*: WIENER, Antje; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Eds.). **European Integration Theory**, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS; Marcela Cristina; REIS DA SILVA; André Luiz. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional**, n.82. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

MOURA, Clóvis. **Os quilombos e a rebelião negra**. Quinta edição. Editora Brasiliense, São Paulo, 1986.

NERY, T. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**, v. 29, n. 03, p. 59-75, 2016.

NICKSON, Andrew. Brazil and Paraguay: a protectorate in the making? **Mural Internacional**, Vol. 10, e42110, 2019.

NIEMANN, Arne. **Explaining decisions in the European Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

NIEMANN, Arne; LEFKOFRIDI, Zoe; SCHMITTER, Philippe. Neofunctionalism. *In*: WIENER, Antje; BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas (Eds.). **European Integration Theory**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

NOLTE, Detlef. Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? **Robert Schuman Centre for Advanced Studies**, Research Paper No. RSCAS 2014/89, 2014.

NOLTE, Detlef. Cost and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR. **Latin American Politics and Society**, Vol. 60, Nº 1, 2018.

NOLTE, Detlef; COMINI, Nicolás Matías. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. **Contexto Internacional**, Vol. 38, Nº 2, 2016.

NORMATIVA UNASUL – CDS – CEED – ESUDE. MINISTÉRIO DA DEFESA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 2017. Disponível em:

<https://defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em 27 de abril de 2020.

NOTE FROM THE PERMANENT MISSION OF NICARAGUA SUBMITTING THE DRAFT RESOLUTION ENTITLED “CONDEMNATION OF THE COUP D’ÉTAT IN PARAGUAY AND CONVOCATION OF A SPECIAL SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY OF THE ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS),” CO-SPONSORED BY THE DELEGATIONS OF BOLIVIA, ECUADOR, AND VENEZUELA. CP/doc.4788/12, 11 de julho de 2012. Disponível em: <<http://scm.oas.org/IDMS/Redirectpage.aspx?class=CP/doc.&classNum=4788&lang=e>>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

OAS Working Group to Address the Regional Crisis Caused by Venezuelan Migrant and Refugee Flows. **Final Report of the OAS Working Group to Address the Venezuelan Migrant and Refugee Crisis in the Region.** 2019. Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/eng/press/OAS-Report-to-Address-the-regional-crisis-caused-by-Venezuelas-migrant.pdf>>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

OCAMPO, José Antonio. La gobernanza económica y social y el sistema de las Naciones Unidas. *In*: OCAMPO, José Antonio (Ed.). **Gobernanza global y desarrollo.** Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

OCAMPO, José Antonio. Commodity-led Development in Latin America. *In*: CARBONNIER, Gilles; CAMPODÓNICO, Humberto; VÁZQUEZ, Sergio Tezanos. **Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America.** Leiden: Brill Nijhoff, 2017.

OLIVEIRA, Jóhidson André Ferraz de. **OEA e UNASUL: Transição de uma governança hemisférica para uma subhemisférica?** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina, 2017.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; SENNES, Ricardo Ubiraci. Teoria Sincrônica da Integração Regional: Matrizes Teóricas e Percepção das Elites do Mercosul. **Contexto Internacional**, Vol. 23, Nº 1, 2001.

OSORIO, Jaime. Sobre o Estado, o poder político e o Estado dependente. *In*: SANTOS, R. S.; VILLARREAL, M.; PITILLO, J. C (Org.). **América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes.** São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

PAES, Lucas de Oliveira; MARTINS, José Miguel Quedi. Hierarquia sob Anarquia: possibilidades estratégicas no Dilema de Segurança para a Semiperiferia. **Carta Internacional**, V. 9, N. 2, 2014.

PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. **As guerras de vingança e as relações internacionais: um diálogo com a antropologia política sobre os Tupi-Guarani e os Yanomami.** Tese (doutorado), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016.

PANNAIN, Rafaela Nunes. **A crise do Estado boliviano e a autonomia indígena.** Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia da FFLCH-USP, 2014.

PARLATINO. **Misión de Observación Electoral del Parlamento Latinoamericano,** Referéndum Nacional Constituyente República de Bolivia 2009. Disponível em: <https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/60/3/2009-02-05-1/assets/documentos/BOLIVIA_REFERENDUM.pdf>. Acesso em 22 de junho de 2021.

PATRIOTA, Antônio. **Ministro das Relações Exteriores diz que Dilma dá uma marca pessoal à política externa e refuta a timidez do Itamaraty.** Entrevista concedida à Revista IstoÉ em 25 de julho de 2012.

Disponível em: <[https://istoe.com.br/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+/
>. Acesso em 20 de agosto de 2020.](https://istoe.com.br/223010_DIPLOMACIA+NAO+E+PUBLICIDADE+/)

PAULA, Mariana de. **Conflito diplomático entre Brasil e Paraguai em 2008-2009**: contestação da hidro-hegemonia brasileira. Dissertação de mestrado em Geografia Humana. Universidade de São Paulo, 2016.

PAULA, Orlando Fernandes de. **O Paraguai na agenda externa brasileira e temática de Itaipu**: 2003-2010. Dissertação (mestrado). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2014.

PIERSON, Paul. The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. **Comparative Political Studies**, Vol. 29, Nº 2, 1996.

PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. Between Autonomy and Dependency: the Place of Agency in Brazilian Foreign Policy. **Brazilian Political Science Review**, Vol. 12, Nº 3, 2018.

PINTO, Rafael Cesar Ilha. **A Ascensão e o Definhamento da UNASUL**: Contingência, trajetória e o protagonismo presidencial. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2019.

POUGY, Henrique. 2015. "Chefia indígena - Pierre Clastres". In: **Enciclopédia de Antropologia**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Departamento de Antropologia. Disponível em: <<https://ea.fflch.usp.br/conceito/chefia-indigena-pierre-clastres>>. Acesso em 10 de setembro de 2021.

Preliminary Report of the Electoral Observation Mission in Bolivia. Organizações dos Estados Americanos. 2019. Disponível em: <<http://www.oas.org/documents/eng/press/Preliminary-Report-EOM-Bolivia-23-10-19.pdf>>. Acesso em 30 de março de 2021.

PROGRAMA-PRESUPUESTO DE LA ORGANIZACIÓN. Aprobado por la Asamblea General XLVIII, novembro de 2014. Disponível em: <http://www.oas.org/budget/2015/Programa%20Presupuesto%202015_V1.pdf>. Acesso em 30 de março de 2021.

PROJECTO DE ORÇAMENTO PARA O EXERCÍCIO DE 2015. Vigésima-terceira Sessão Ordinária da União Africana, Malabo, Guiné Equatorial, junho de 2014. Disponível em: <[https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/Assembly%20AU%203%20\(XXIII\)%20_P.pdf](https://portal.africa-union.org/DVD/Documents/DOC-AU-WD/Assembly%20AU%203%20(XXIII)%20_P.pdf)>. Acesso em 30 de março de 2021.

PRONUNCIAMIENTO DE UNASUR SOBRE LAS ELECCIONES GENERALES EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. 23 de abril de 2013. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/38875/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 de novembro de 2021.

PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL SOBRE COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA. 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf>. Acesso em agosto de 2018.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. **International Organization**, Vol. 42, Nº 3, 1988.

REDAÇÃO. Paraguai investiga Venezuela por tentativa de golpe militar. **Veja**, Mundo, 3 de julho de 2012. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/paraguai-investiga-venezuela-por-tentativa-de-golpe-militar/>>. Acesso em 6 de novembro de 2021.

RELATÓRIO AO CONSELHO DE MINISTROS. Alto Representante Geral do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, junho de 2012. Disponível em: <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/file/CONGRESSO2012/Relat%C3%B3rio%20Emb%20Samuel%20Pinheiro%20Guimaraes.pdf>>. Acesso em 07 de abril de 2021.

REPORT OF THE INDEPENDENT EXPERT ON THE PROMOTION OF A DEMOCRATIC AND EQUITABLE INTERNATIONAL ORDER ON HIS MISSION TO THE BOLIVARIAN REPUBLIC OF VENEZUELA AND ECUADOR. United Nations Human Rights Council, 2018. Disponível em: <<https://undocs.org/A/HRC/39/47>>. Acesso em 20 de agosto de 2020.

RESOLUCION DEL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES SOBRE LA CREACION DE UN CONSEJO ELECTORAL DE LA UNASUR, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES.2011.CONSELEC.pdf>. Acesso em agosto de 2020.

REZA, Germán A. de la. **El ciclo confederativo**: Historia de la integración latinoamericana el el siglo XIX. Lima: Editora da Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2012.

REZA, Germán A. de la. **A invenção da paz**: da República Cristã do duque de Sully à Federação das Nações de Simón Bolívar. Tradução de Jorge Adelqui Cáceres Fernández e André Figueiredo Rodrigues. São Paulo: Editora Humanitas, 2015.

RIBEIRO, Elisa de Sousa; GONTIJO, André Pires; SANTOS, Júlio Edstron S. A aplicação das cláusulas democráticas da OEA, MERCOSUL e UNASUL aos casos do Paraguai, Brasil e Venezuela: uma análise comparada. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, Brasília, Vol. 4, N. 1, 2018.

RIBEIRO, Clarrisa Correa Neto. **Overlapping organizations, political crises, and coexistence**: complementarity and fragmentation in South American and African regionalisms. Tese (doutorado). Universidade Estadual de Campinas, 2020.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil**: 1750-2016. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

RIGGIROZZI, Pía. Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Toward a New Synthesis. **New Political Economy**, Vol. 17, nº 4, pgs. 421-443, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; GRUGEL, Jean. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. **International Affairs**, Vol. 91, Nº 4, 2015.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. *In*: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (eds). **The rise of post-hegemonic regionalism**: the case of Latin America. New York: Springer, 2012.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. Rethinking our region in a post-hegemonic moment. *In*: BRICEÑO-RUIZ, José; MORALES, Isidro (Eds.). **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas**: Toward a Pacific-Atlantic Divide? New York: Routledge, 2017.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. Regional governance in South America: Supporting states, dealing with markets and reworking hegemonies. *In*: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (Eds.). **Handbook of South American Governance**. New York: Routledge, 2018.

RIQUELME, Quintín; KRESTCHMER, Regina. **Concentración de tierras y producción em Paraguay**. Análisis comparativo de los censos agropecuarios de 1991 y 2008. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, 2016. Disponível em: <https://media.business-humanrights.org/media/documents/files/documents/2016_CDE_Concentraci%C3%B3n-de-tierras-y-producci%C3%B3n.pdf>. Acesso em 15 de novembro de 2021.

ROCHA, Maurício Santoro. A Outra Volta do Bumerangue: Estado, Movimentos Sociais e Recursos Naturais na Bolívia (1952-2006). *In*: **Prêmio América do Sul 2006**. Bolívia: de 1952 ao século XXI. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão; Insituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2007.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. O heartland sul-americano - a importância geopolítica da Bolívia para a América do Sul. **Revista Oikos**, Vol. 13, Nº 1, 2014.

RODRIK, Dani. Populism and the Economics of Globalization. **Journal of International Business Policy**, 2018.

ROSALES, Antulio. The Banco del Sur and the Return to Development. **Latin American Perspectives**, Vol. 40, Issue 5, 2013.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. **Latin American Politics and Society**, Vol. 45, Nº 1, 2003.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. Grand Strategy. *In*: Dominguez, J. I.; Covarrubias, A. (Eds.) **Routledge Handbook of Latin America in the World**. London: Routledge, 2015.

SAGUIER, Marcelo; TUSSIE, Diana. Emerging trade politics: the continuous pendulum from multilateralism to asymmetric trade negotiations. **Estudos Internacionais**, Pontifca Universidade Católica de Minas Gerais, Vol. 2, Nº 1, 2014.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Diego Lopes da. A Torre de Babel sul-americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em Defesa. *In*: CARMO, Corival Alves do; et al (Org.). **Relações Internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR. **European University Institute Working Paper**. 2012.

SANTOS, Roberto Santana. Venezuela: breve história e análise da Revolução Bolivariana. *In*: SANTOS, R. S.; VILLARREAL, M.; PITILLO, J. C (Org.). **América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, Vol. 8, Nº 1, 2013.

SAURUGGER, Sabine. The European Union and Federalism: possibilities and limits. *In*: GRIN, Gilles; NICOD, Françoise; ALTERMATT, Bernhard (Eds). **Forms of Europe**, Paris, Economica, Les cahiers rouges, p. 173-200, 2018.

SCHENONI, Luis L. Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America. **American Journal of Political Science**, Vol. 65, Nº 2, 2021.

SCHENONI, Luis; ESCUDÉ, Carlos. Peripheral Realism Revisited. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Vol. 59, Nº 1, 2016.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Theory and European Integration. *In*: R. Friedman et al. (eds.). **After Liberalism?** Palgrave Macmillan, 2013.

SCHIMMELFENNIG, Frank. Efficient process tracing: analyzing the causal mechanisms of European integration. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (eds.). **Process tracing**: from metaphor to analytic tool. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SCHMIDT, Rafael Vitória. **A institucionalização da UNASUL (2004-2012)**: os papéis de Argentina, Brasil e Venezuela. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2016.

SCHMITTER, Philippe C. Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. **International Organization**, Vol. 23, Nº 1, 1969.

SCHMITTER, Philippe C. A Revised Theory of Regional Integration. **International Organization**, Vol. 24, pgs. 836-868, 1970a.

SCHMITTER, Philippe C. Central American Integration: Spill-Over, Spill-Around or Encapsulation? **Journal of Common Market Studies**, Vol. 9, Nº 1, pgs. 1-48, 1970b.

SCHMITTER, Philippe C. Neo-Neofunctionalism. *In*: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 1st edition, pp. 46-74, 2004.

SCHMITTER, Philippe C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. Tradução de Plínio Dentzien. **Lua Nova**, 80: 9-44, 2010.

SEM FRENTE GUASU, CANDIDATOS À PRESIDÊNCIA DEBATEM CONTINUIDADE DO PARAGUAI NO MERCOSUL. **Operamundi**, Política e Economia Online, 18 de março de 2013. Disponível em: <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/27877/sem-frente-guasu-candidatos-a-presidencia-debatem-continuidade-do-paraguai-no-mercosul>>. Acesso em 3 de novembro de 2021.

SHERWIN-WHITE, A. N.; CORNELL, Tim. Foedus. **Oxford Classical Dictionary**. Oxford University Press, 2015. Disponível em: <<https://oxfordre.com/classics/view/10.1093/acrefore/9780199381135.001.0001/acrefore-9780199381135-e-2693>>. Acesso em 6 de junho de 2020.

SILVA, Luis Inácio “Lula” da. **Alberto Fernández con Lula**. Página12, 26 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Msdy0bOmRqE>>. Acesso em 26 de outubro de 2021.

SILVA JÚNIOR, Gladstone Leonel da. **A Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia como um instrumento de hegemonia de um projeto popular na América Latina**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2014.

SOARES, Arthur F. M. R. **Paraguai 2012**: o papel do Brasil e a ação da UNASUL. Dissertação (mestrado). UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016.

SÖDERBAUM, Fredrik. Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field. **KFG Working Paper Series** Nº 64, Freie Universität Berlin, 2015.

SONG, Xiaokun. Confederalism: a review of recent literature. *In*: COPPIETERS, B.; *et al.* (Eds.). **Federal Practice**: exploring alternatives for Georgia and Abkhazia. Brussels: VUB Press, 2000.

SOUTO, Cíntia Vieira. A crise política no Paraguai e o Brasil. **Revista Conjuntura Austral**, Vol. 3, N. 13, 2012.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Vol. 11, N. 1, 2012.

SUÁREZ, Araceli Martínez. Integración regional financiera de América Latina: el Banco del Sur, un proyecto socio-económico. **Estudios Latinoamericanos, Nueva Época**, Nº 30, 2012.

TIBLE, Jean. **Marx selvagem**. São Paulo: Editora Annablume, 2013.

TICKNER, Arlene B. Autonomy and Latin American International Relations Thinking. *In*: Dominguez, J. I.; Covarrubias, A. (Eds.) **Routledge Handbook of Latin America in the World**. London: Routledge, 2015.

TRANHOLM-MIKKELSEN, Jeppe. Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Re-appraisal in the Light of the New Dynamism of the EC. **Millenium**, Vol. 20: pgs. 1-22, 1991.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7667.htm>. Acesso em agosto de 2020.

United Nations Development Programme (UNDP). **A story of dialogue, conflict and peace building in Bolivia**. 2018. Disponível em: <<https://www.undp.org/publications/bolivias-story-conflict-dialogue-and-peacebuilding>>. Acesso em 22 de junho de 2021.

VENUGOPAL, Rajesh. Neoliberalism as Concept. **Economy and Society**, Vol. 44, Nº 2, 2015.

VIEIRA, Vinícius Rodrigues. Hegemonia benevolente e empreendedorismo político como pressuposto para o desenvolvimento regional. *In*: GARCIA, Enrique (Coord.); PEREIRA, Wagner Pinheiro; MURIEL, Beatriz (Org.). **Desenvolvimento e Cooperação na América Latina: A Urgência de uma Estratégia Renovada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2020.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGATTI, Milton Carlos. Complexificação das Instituições de defesa na América do Sul. **Carta Internacional**, v. 10, edição especial, 2015.

VILLARREAL, Maria. A via equatoriana: luzes e sombras da Revolução Cidadã. *In*: SANTOS, R. S.; VILLARREAL, M.; PITILLO, J. C (Org.). **América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

VITULLO, Gabriel Eduardo; SILVA, Fabricio Pereira da. O que a Ciência Política (não) tem a Dizer sobre o Neogolpismo Latino-Americano? **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas**, Vol. 14, Nº 2, 2020.

VUYK, Cecília. Paraguai: o golpe de estado de classe de 2012 e o governo entreguista antinacional. *In*: BÓRON, Atilio (et al.). **América Latina na encruzilhada: lawfare, golpes e luta de classes**. Editora Autonomia Literária: São Paulo, 2020.

XAVIER, Elaine Melo. UNASUL e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos. **Século XXI**. Vol. 2, Nº 2, 2011.

WEBBER, Jeffrey R. Evo Morales and the political economy of passive revolution in Bolivia, 2006-15. **Third World Quarterly**, Vol. 37, Nº 10, 2016.

WEIFFEN, Brigitte. Institutional Overlap and Responses to Political Crises in South American. *In*: SUAREZ, Marcial A. G.; VILLA, Rafael Duarte; WEIFFEN, Brigitte (Eds.). **Power Dynamics and Regional Security in Latin America**. London: Palgrave Macmillan, 2017.

WEIFFEN, Brigitte; GAWRICH, Andrea; AXYONOVA, Vera. Reorganizing the Neighborhood? Power Shifts and Regional Security Organizations in the Post-Soviet Space and Latin America. *Journal of Global Security Studies*, Vol. 6, Nº 1, 2021.

WIEBUSH, Micha. The role of regional organizations in the protection of constitutionalism. *International IDEA Discussion Paper* 17/2016.

WILLIAMSON, John. Introduction. *In*: J. Williamson (ed.) **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington, DC: Institute for International Economics, 1990.

_____. A short history of the Washinton Consensus. **Law & Business Review of the Americas**, Vol. 15, Nº 1, 2009.

YEGROS, Ricardo Scavone; BREZZO, Liliana M. **História das relações internacionais do Paraguai**. Brasília: FUNAG, 2013.