

segurança regional e integração na américa do sul:

o que a Unasul poderia aprender com as experiências da Osce e da Organização para Cooperação de Shangai?¹

MARCO CEPIK

A PROPOSTA BRASILEIRA PARA CRIAÇÃO DE UM CONSELHO de Defesa e Segurança na América do Sul foi o assunto mais controverso relacionado ao Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), assinado por doze chefes de Estado e de Governo Sul-Americanos em Brasília, em maio de 2008. A principal preocupação e a primeira recusa em participar vieram da Colômbia, receosa em relação à forma como os países vizinhos iriam tratar o grupo armado ilegal das FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). A Colômbia também manifestou preocupação com o processo decisório do Conselho de Defesa. Durante a visita do presidente brasileiro Luís Inácio Lula da Silva à Colômbia, em julho de 2008, ambas as preocupações foram abordadas, e o presidente colombiano Álvaro Uribe declarou que a Colômbia seria um parceiro na elaboração da arquitetura institucional de segurança da Unasul. Assim que os principais obstáculos políticos foram resolvidos, teve início o verdadeiro trabalho.

A fim de contribuir para o debate a respeito do desenho institucional, da dinâmica das operações e da lógica estratégica do Conselho de Segurança e Defesa da Unasul, este texto se propõe a analisar duas diferentes experiências contemporâneas de cooperação institucionalizada em matéria de segurança, nomeadamente as da Osce (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) e da OCS (Organização para a Cooperação de Shangai). O principal objetivo dessa compara-

ção é avaliar a utilidade e aplicabilidade de tais experiências para a América do Sul.

Desde que a Unasul foi concebida para absorver e transcender organizações regionais previamente existentes, tais como o Mercosul, a Otca amazônica e a Comunidade Andina (CAN), ela tem potencial para abordar os problemas de segurança regional, como o tráfico de drogas, crime organizado, disputas militarizadas interestatais e altos índices de violência interpessoal. Além disso, tendo em vista a atual primazia regional dos Estados Unidos e a globalização neoliberal, uma ordem regional mais institucionalizada poderia fornecer mais espaço de manobra para os Estados sul-americanos.²

O sistema de segurança coletiva já existente, representado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), não é suficiente para solucionar os atuais desafios e ameaças, que têm se tornado mais acentuados no quadro sub-regional. Nesse sentido, a Unasul delineia uma abordagem diferente do que já foi feito pela OEA: objetivando maior autonomia política, ela exclui os Estados Unidos da decisão multilateral direta dos assuntos de segurança sul-americanos, visando a obter coletivamente poder de barganha com todas as grandes potências extrarregionais e também visando ao reconhecimento dos interesses específicos dos países da América do Sul. A Unasul, nesse sentido, não se coloca contra a OEA ou os Estados Unidos, mas complementa o arranjo institucional das Américas.³

Conforme apontado por Kelly (2007, pp. 212-5), a maior parte do debate acadêmico e político relativo à segurança nas chamadas “regiões não críticas”, como África e América do Sul, é comumente impulsionada por uma abordagem normativa para a integração regional. Eu não considero que isso seja necessariamente bom ou ruim em si mesmo. Explicitamente assumindo esse desejo normativo pela construção de uma Unasul robusta na América do Sul, procurei neste trabalho examinar, em termos realistas, a eficácia de dois modelos alternativos de cooperação em assuntos de segurança e integração (Mares, 2001; Buzan & Wæver, 2003).

Por termos realistas, refiro-me às seguintes disposições: 1) as instituições internacionais são criadas por Estados interessados em poder; 2) a cooperação institucionalizada no domínio internacional ainda é complexa; 3) existem conflitos distributivos (“ganhos relativos desiguais”),

independentemente da quantidade de informações fornecidas pelas instituições internacionais; 4) o desenho institucional pode reduzir, mas não eliminar, as dificuldades associadas com as metas de integração e cooperação em segurança. Portanto, para ser útil em termos realistas, a Uuasul deve ser concebida como parte de um processo mais amplo de construção estatal regional multinacional na América do Sul.

A análise resultante é organizada da seguinte forma: a primeira seção contém uma breve descrição das principais ameaças atuais à segurança na América do Sul. Em seguida, na seção II, a recém-constituída União da América do Sul é apresentada, incluindo a controversa proposta de um Conselho de Segurança e Defesa da América do Sul. Nas duas seções seguintes, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) e a Organização de Cooperação de Shangai (OCS) são discutidas a fim de avaliar — na última parte — o modo como essas experiências seriam úteis e aplicáveis para a América do Sul.

1. América do Sul: desafios de segurança

A América do Sul contemporânea pode ser considerada uma região violenta, embora também seja reconhecida pela baixa incidência de guerras interestatais ou mesmo guerras civis abertas, uma vez que experimentou apenas uma guerra convencional desde o fim da Guerra Fria, — entre o Peru e o Equador, em 1995 — e um total de três guerras desde a Segunda Guerra Mundial. Embora o conflito armado interno na Colômbia tenha recebido considerável atenção internacional de tempos em tempos, esse é raramente descrito como uma guerra civil, tal qual são descritos muitos conflitos violentos contemporâneos africanos e asiáticos. No entanto, de maneira alguma a América do Sul pode ser considerada uma zona pacífica ou uma espécie de “comunidade de segurança” (Adler & Barnett, 1998).

Observando-se o panorama da América do Sul, pelo menos quatro tipos de ameaças à segurança da região podem ser identificados. Como David Mares (2001, pp. 29-51) salientou, o aparente paradoxo exige um bom quadro conceitual para explicar essa região. Ele utiliza a expressão *paz violenta*, ou seja, “uso da violência militar oficialmente sancionada para além das fronteiras nacionais, quando a guerra não é resultado pretendido” (Mares, 2001, p. 7). A guerra poderá ocorrer,

como resultado de uma dinâmica muitas vezes não desejada pelos atores, originária de um erro de cálculo que foge do seu controle. A decisão de recorrer à força militar deve ser entendida mais como uma ferramenta de barganha para o eleitorado dos Estados do que como o mero desejo de solucionar um conflito por meio da guerra interestatal. A paz violenta entre os países continuará a ser uma característica permanente da equação de segurança da América do Sul, até quando as disputas territoriais e outras preocupações estruturais sobre ganhos relativos estiverem presentes na região.

Os países da América do Sul enfrentam ameaças internas importantes relacionadas ao narcotráfico e à violência localizada — tanto rural quanto urbana. Além disso, a região foi classificada como a segunda mais violenta do mundo, em razão das crescentes taxas de criminalidade verificadas em meados da década de 1990. Países como Colômbia, Brasil e Venezuela têm taxas de criminalidade três vezes superiores à média mundial, além de níveis elevados de violência relacionados com a criminalidade urbana, acidentes automobilísticos, tráfico de drogas, conflitos sociais e o crime organizado.⁴

A incapacidade de lidar com ameaças presentes à segurança interna é ampliada pela persistência dos problemas comuns aos países em desenvolvimento, que podem ser exasperados pelos crescentes níveis de desigualdade da distribuição de renda. Estes, por sua vez, conduzem a uma maior erosão da legitimidade do Estado junto aos cidadãos, com o aumento das expectativas relativas ao seu bem-estar social e econômico. Isso equivale a um terceiro tipo de risco para a segurança regional (Rojas, 2008, p. 36).

Um quarto tipo de risco está relacionado com o papel regional dos Estados Unidos depois de 2001 e com a presença comercial e diplomática de outras grandes potências na América do Sul. Não existe uma séria concorrência pela presença militar ou capacidade de segurança na região entre Rússia, China e Estados Unidos, mas a crescente assertividade desses três países na defesa de seus respectivos interesses em todo o mundo não os caracteriza como totalmente alheios ao *status* de segurança na América do Sul.⁵ Por isso, a política de poder é parte da equação de segurança regional no continente, queiramos isso, ou não.

As tensões entre a Venezuela e a Colômbia têm suas origens na oposição venezuelana às estratégias de contrainsurgência colombiana apoiadas

pelos Estados Unidos. O governo colombiano, liderado pelo presidente Uribe, e a opinião pública do país têm sido muito críticos para com o governo da Venezuela, tal como evidenciado pelo discurso anti-imperialista de Hugo Chávez, que atinge duramente a aliança colombiana com o ex-presidente George W. Bush. Além disso, a ofensiva colombiana contra as Farc em território equatoriano, que resultou no assassinato de Raúl Reyes (porta-voz das Farc e segundo na hierarquia de comando), levou o presidente Hugo Chávez a mobilizar tropas para a fronteira da Colômbia. Mas, mesmo que a crise de março de 2008 tenha sido diplomaticamente solucionada, o problema da segurança interna colombiana, principalmente no que tange às Farc e aos grupos paramilitares, continua a apresentar problemas significativos para toda a região (Villa, 2005 e 2007).

Por sua vez, a Bolívia é atualmente o cerne da crise e do local onde o futuro do processo de integração da América do Sul está a ser decidido (Cepik, 2008, p. 10; Sebben, 2007). Os departamentos orientais (onde estão localizados os principais recursos, tais como reservas minerais e de energia) estão lutando por maior autonomia, o que gerou uma escalada da tensão em meados de setembro de 2008. A cisão estrutural na Bolívia entre uma minoria de ricos que vivem nas prósperas planícies ricas em gás e os povos indígenas concentrados nas altas planícies empobrecidas transformou-se em violência após o anúncio da vitória eleitoral do presidente Evo Morales no referendo de agosto. O Sr. Morales venceu facilmente o referendo, sobretudo por causa da sua decisão de aumentar o controle estatal sobre o abastecimento energético e, conseqüentemente, de aprofundar os programas do governo de combate à pobreza. Embora os governadores de oposição das províncias orientais tenham também mantido seu poder, o fortalecimento do Sr. Morales levou-os a instigar alguns grupos de direita a promover atos de violência contra a população indígena e a reivindicar independência. Os governadores apoiaram as ações de violência iniciadas em 10 de setembro promovidas por grupos de jovens nas províncias de Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija e Sucre. Os confrontos envolvendo esses grupos, a população indígena em geral e as forças armadas resultou em aproximadamente trinta mortes.

Através da mediação da Unasul, a evolução da situação de conflito foi evitada, e a estabilidade da Bolívia, preservada. As ações da Unasul, assim como as conseqüências dessas ações para a própria organização,

serão discutidas a seguir. Embora pacificado no momento, o conflito na Bolívia é um dos principais obstáculos à estabilidade regional na América do Sul, e as suas causas estão profundamente relacionadas com os altos índices de pobreza e desigualdade no país. Nesse sentido, uma alternativa institucional e socioeconômica forte deve ser desenvolvida na Bolívia, com apoio de países como o Brasil e a Argentina, na tentativa de escapar da polarização entre direita e esquerda radicais.

Considerando os quatro riscos estruturais e estas duas recentes e significantes crises — o conflito Colômbia-Ecuador e a agitação civil boliviana —, está claro que os governantes da América do Sul requerem uma estratégia integrada e recursos institucionais e operacionais para encarar esses problemas com efetividade (Estevez, 2001, p. 8). Por esse motivo, a necessidade de maior coordenação e cooperação em questões de segurança e defesa não está apenas associada com novas ameaças transnacionais apresentadas por atores não estatais, mas também relacionada à possibilidade de conflitos interestatais. Dessa forma, a Unasul, como o mais novo programa de integração da América do Sul, deve desenvolver mecanismos de resolução pacífica de conflitos e uma coordenação securitária maior e mais forte.

2. A Unasul e os Setores de Defesa e Segurança

A criação de um Conselho de Segurança e Defesa sul-americano proposta pelo presidente brasileiro, apesar de inicialmente rejeitada pela Colômbia, tornou-se uma tentativa real de preencher o vazio institucional da região. Embora seja necessário ir além do Conselho de Segurança e Defesa, essa iniciativa contribui para aprofundar os mecanismos de coordenação regional, implementar políticas públicas em áreas como policiamento e controle de fronteiras, aplicar justiça social e construir controles democráticos efetivos.

Paradoxalmente ao que foi mencionado na seção prévia, apenas algumas linhas foram designadas à análise do papel da segurança e da defesa nos arranjos institucionais destinados ao avanço do processo de integração na América do Sul, desde o Mercosul e a CAN até a Otca e a Unasul. A Unasul é caracterizada por ser um processo fortemente intergovernamental, uma vez que a organização tenta convergir e transcender ao mesmo tempo os principais blocos do subcontinente sul-americano.

Simultaneamente, busca incorporar de vez as experiências singulares do Chile, da Guiana e do Suriname em uma solução muito mais robusta, sem repetir necessariamente todos os passos e características da União Europeia.

A Unasul teve origem nos Encontros Presidenciais Sul-Americanos, que ocorrem desde 2000 no Brasil, nos quais que os presidentes reafirmaram seu comprometimento com a integração da América do Sul. A Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) foi criada no terceiro Encontro Presidencial, no Peru, em 2004, através das Declarações de Ayacucho e de Cusco, seus documentos básicos. A Casa visava à unificação da América do Sul em um único bloco, fortalecendo as relações regionais e aumentando o poder de barganha e a capacidade internacional de resistir a pressões externas ao continente. As intenções da Casa eram extensas, abrangendo desde a coordenação política e diplomática até a integração física por meio de novas rotas terrestres, comércio de energia e melhoria na área de comunicações. Acima de tudo, visava à criação de uma área de livre comércio, com uma moeda comum e um parlamento regional (Taunay Filho, 2008, pp. 11-32).

A Casa foi renomeada como Unasul com a aprovação de todos os Estados membros, durante o primeiro dia do Encontro Sul-Americano sobre Energia, que ocorreu em 2007, em Isla Margarita, Venezuela. Esse Encontro foi importante, pois acordos adicionais foram assinados, incluindo a criação do Conselho Energético da América do Sul, que se baseia no princípio segundo o qual a integração energética é uma ferramenta essencial para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Em 23 de maio de 2008, a Unasul foi formalizada através de um Tratado Constitutivo em Brasília (em anexo). O tratado resultou na criação de uma entidade com caráter jurídico internacional, baseada nas declarações de Cusco (2004), Brasília (2005) e Cochabamba (2006).⁶ Tópicos como integração energética e o desenvolvimento de uma infraestrutura de integração regional foram destacados como os objetivos da Unasul, utilizando motivações comerciais e econômicas como as razões para a integração regional.

Os aspectos relativos à segurança da integração regional são mencionados nos três últimos objetivos do tratado, que estabelecem medidas para coordenação entre as agências especializadas dos Estados membros, em vista de fortalecer o combate a narcóticos, à corrupção,

ao tráfico de pessoas, ao tráfico de armas pequenas e leves, ao terrorismo, ao crime organizado transnacional e a outras ameaças. Nesse sentido, a Unasul visa à promoção de cooperação entre as autoridades judiciais de seus Estados-membros, à troca de informações e experiência em assuntos de defesa e ao fortalecimento da segurança civil.

O órgão mais importante da Unasul é o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, que se reúne anualmente. A Presidência *Pro Tempore* da Unasul será ocupada sucessivamente por cada um dos Estados membros, por ordem alfabética, por períodos de um ano. A Unasul tem outros dois mecanismos de encontros regulares: o Conselho de Ministros de Relações Exteriores, que se reúne a cada seis meses, e o Conselho de Delegados, que se reúne a cada dois meses. Os Grupos de Trabalho são definidos pelo Conselho de Ministros e coordenados pelo Conselho de Delegados. O Secretariado-Geral é atualmente o único órgão permanente da organização, sediado em Quito, no Equador. O secretário-geral é indicado pelo Conselho de Chefes de Estado e Governo, seguindo uma proposta do Conselho de Ministros de Relações Exteriores, por um mandato de dois anos, renovável apenas uma vez. O desenvolvimento institucional é caracterizado por encontros ministeriais setoriais, dos Conselhos de nível Ministerial e dos Grupos de Trabalho. Outros níveis institucionais podem ser criados se assim desejado, em uma base temporária ou permanente, de modo a executar as tarefas e as recomendações dos órgãos competentes. Esses órgãos relatarão suas atividades por intermédio do Conselho de Delegados, que irá apresentar os resultados ao Conselho de Chefes de Estado e Governo ou ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores, conforme apropriado.

Todas as normas da Unasul serão adotadas por consenso. Entretanto, qualquer Estado membro pode abster-se parcial ou completamente de alguma política aprovada, seja por um período de tempo definido previamente, ou indefinidamente, sem que isso o impeça de adotar total ou parcialmente essa mesma política. No caso da criação de instituições, organizações ou programas, qualquer Estado membro pode participar como observador, ou se abster de participar total ou parcialmente por um período de tempo definido ou indefinido.

Não há um órgão específico para a resolução de disputas fronteiriças. Dessa forma, qualquer disputa que acontecer entre Estados membros será resolvida por negociações diretas — no caso de uma solução

não ser encontrada, a disputa será submetida à consideração do Conselho de Delegados e, ainda em caso de não resolução, a disputa será levada ao Conselho de Ministros de Relações Exteriores.

O Tratado destaca que um dos principais objetivos da Unasul é o desenvolvimento de coordenação política, social e econômica entre os diferentes países da região. Apesar de níveis crescentes de interação entre esses países nos últimos anos, poucos objetivos foram atingidos e um número significativo de desafios permanece nas esferas social e econômica. A assimetria econômica é um problema real. O Brasil sozinho possui um PIB de aproximadamente metade de toda a Unasul, mas dificilmente conseguiria financiar todos os investimentos necessários para elevar a renda *per capita* na América do Sul e para reduzir drasticamente a pobreza e a desigualdade.⁷ Além disso, a integração da infraestrutura, o fortalecimento de cadeias produtivas e o estabelecimento de regras comerciais são questões que devem ser resolvidas, uma vez que têm implicações relevantes para a segurança.

Nesse sentido, Brasil e Venezuela estão tentando converter suas políticas de defesa e sua base industrial de defesa em um motor para o processo de integração regional (Malamud, 2008, p. 4). Dessa forma, o proposto Conselho de Segurança e Defesa promoveria treinamentos militares conjuntos, bases de defesa melhoradas e cooperação na indústria bélica. A defesa dissuasiva seria o objetivo, principalmente através da troca de informações, de treinamento conjunto para missões de manutenção de paz, de exercícios militares conjuntos e da participação em missões de paz das Nações Unidas.⁸

Desse modo, no começo de março de 2009 foi inaugurado oficialmente o Conselho de Defesa Sul-Americano, reunindo os ministros de Defesa dos doze países membros. Nesse encontro um plano de ações foi aprovado, prevendo a consolidação de uma doutrina militar de segurança regional comum, além da criação de um inventário das capacidades militares e de um sistema de informação sobre gastos do setor militar.⁹

Já existem algumas tentativas de desenvolver mecanismos eficazes para a coordenação em segurança na América do Sul, embora ainda não totalmente institucionalizadas. A missão de paz no Haiti, por exemplo, mostra como a interoperabilidade e a ação conjunta são possíveis. Apesar de ter enfrentado algumas dificuldades, a missão colaborou para

o avanço da coordenação e cooperação política através de um esquema 2x9, *i.e.*, através do envolvimento dos ministros de Defesa e de Relações Exteriores dos países envolvidos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Guatemala e Uruguai). Outros importantes avanços foram realizados no Cone Sul, entre Argentina e Brasil e, principalmente, entre Argentina e Chile. O trabalho do Comitê Permanente de Segurança Argentino-Chileno (Comperseg) é exemplo de uma medida de confiança mútua na região, assim como a criação de uma força de paz combinada (Rojas, 2008, p. 41).

Não obstante, o primeiro e mais importante evento para a consolidação da Unasul foi sua participação no conflito boliviano em setembro e outubro de 2008. Alarmada pela possibilidade de uma divisão em seu país mais central, a América do Sul logo reagiu através da Unasul, pela primeira vez. Em 15 de setembro, os doze Estados membros se reuniram em um encontro de emergência no Chile para declarar seu apoio ao governo de Evo Morales. Com os ataques dos rebeldes à infraestrutura de gás, Brasil e Argentina, que têm muitos interesses com o fornecimento de gás natural, demonstraram preocupação. Entretanto, a preocupação sul-americana mais forte era, sem dúvida, a possibilidade de divisão do território boliviano, o que poderia desestabilizar o continente e comprometer os planos de integração regional (Sebben, 2007). A mediação bem-sucedida, apoiada pela Unasul, obteve importantes avanços em direção à paz. Em 17 de outubro de 2008, os líderes sul-americanos, em outra tentativa de fortalecer a Bolívia e o processo de integração regional como um todo, constituíram um Grupo de Trabalho parlamentar para a criação do Parlamento da Unasul, a ser sediado na Bolívia, demonstrando, mais uma vez, esforços para a consolidação da Unasul.

O forte apoio da Unasul ao presidente Morales e sua bem-sucedida mediação do conflito ajudaram a fortalecer também a própria Unasul enquanto organização. A agilidade da reação sul-americana assinalou aos outros países que a América do Sul não irá aceitar nenhum tipo de separatismo, bem como nenhuma intervenção externa no continente. Como Emilio de Menéndez del Valle atesta, pela primeira vez a América do Sul se constituiu coletivamente em instância de garantia da democracia, evitando a mediação dos Estados Unidos, resolvendo seus problemas por suas próprias capacidades. O apoio da Unasul a Evo Morales representou a voz de toda a América do Sul, andina e platina.¹⁰

Embora bem-sucedido, o mecanismo de resolução de conflitos precisa ser institucionalizado através de uma Unasul mais robusta e focada em segurança. Nesse sentido, os oficiais do governo, acadêmicos e cidadãos devem discutir mais explicitamente, normativa e analiticamente, o papel da segurança e da defesa no futuro do processo de integração sul-americano. Para avaliar essas questões, pensando além do modelo europeu, analisaremos nas próximas seções dois arranjos regionais específicos (OSCE e OCS) designados para tratar de questões de segurança contemporâneas.

3. A abordagem abrangente da Osce para a segurança

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (Osce) tem sua raiz nos Processos de Helsinque (Helsinki Process), nos anos 1970, resultando na Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). A queda dos regimes comunistas no Leste Europeu criou uma nova dinâmica para a cooperação securitária no continente europeu, e as declarações feitas no Acordo Final de Helsinque (Helsinki Final Act) de 1975 foram aperfeiçoadas pela Carta de Paris, adotada em 1990. Somente em 1995, contudo, a CSCE foi renomeada para Osce, adquirindo uma nova estrutura institucional. Hoje a Organização conta com cinquenta e seis membros da Europa, América do Norte e Ásia.¹¹

Os órgãos mais importantes da Organização são o Conselho Ministerial, que se reúne todos os anos, o Conselho Permanente, que conta com encontros semanais no Secretariado em Viena, e o Fórum para Cooperação Securitária. Reuniões com a presença de chefes de Estado também podem ser agendadas, mas não acontecem regularmente. Além disso, a Osce tem um Secretariado e uma Assembleia Parlamentar, com o objetivo de facilitar o diálogo interparlamentar. A Assembleia deve discutir, ainda, as questões tratadas durante os encontros ministeriais e estabelecer o funcionamento da Organização, endereçando resoluções e recomendações.

A Osce tem uma abordagem abrangente para a segurança, tratando a questão em três dimensões: político-militar, humana e econômica/ambiental. Dentro da dimensão político-militar, a Osce aborda questões clássicas de segurança, tais como: controle de armamentos e fronteiras, prevenção de conflitos, terrorismo, combate ao tráfico de armas e

narcóticos, além de outros crimes transnacionais. A dimensão humana da Osce trata de assuntos como a democratização, educação, atividades eleitorais, direito das minorias e mídia livre, tolerância e não discriminação, atividades ambientais e igualdade de gênero. Já a dimensão econômica e ambiental, na qual a Osce trabalha em estreita cooperação com outras organizações internacionais, inclui o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, bem como a administração de recursos naturais.

Para ter êxito em todas essas questões, além dos órgãos mencionados acima, a Organização conta também com um Alto Comissariado para as Minorias Nacionais, uma Representação para Liberdade dos Meios de Comunicação e um Escritório para Instituições Democráticas e Direitos Humanos. E, ainda, tem várias missões e atividades de campo por todo o Leste Europeu, o Cáucaso e a Ásia Central, a fim de monitorar situações de tensão, facilitando alertas avançados e a administração de conflitos.

A Osce é um marco para as organizações regionais de segurança, visto que foi a primeira Organização a tratar de problemas de segurança com uma abordagem multidimensional, além de ser a organização para segurança regional mais abrangente atualmente, tanto em escopo quanto em associações de diferentes continentes. A Organização alcançou, através de sua instituição predecessora — a CSCE — uma rota alternativa para tratar dos problemas de segurança ao não permanecer restrita somente às questões político-militares, tão recorrentes durante a Guerra Fria, e sendo capaz de avaliar os problemas que atingiram o continente europeu durante os anos 1990 de uma maneira mais global.

No contexto do fim da Guerra Fria, a Osce foi a primeira Organização a entender a necessidade de uma cooperação sistêmica e institucional para o combate e prevenção de ameaças e do desenvolvimento de mecanismos para lidar com as ameaças mais adequadamente — desde mecanismos informais até tratados e outras formas institucionalizadas. Um bom exemplo destes novos mecanismos foi a criação das Medidas de Confiança Mútua (MCMs). As MCMs objetivam assegurar uma relação mais transparente entre os países — especialmente em se tratando de atividades militares. Embora MCMs não sejam tratados e não impliquem limitações judiciais, têm importante efeito pedagógico, sendo uma ferramenta para aprimorar a cooperação entre Estados e estabelecer as bases fundamentais para uma futura cooperação (Haas, 2007b).

As MCMs foram desenvolvidas com o objetivo de ajudar a controlar a atividade militar e fornecer alerta avançado quando um Estado inicia o desenvolvimento de atividades militares diferentes. Alguns exemplos de MCMs que se mostraram efetivas são: encontros anuais de ministros de Defesa; troca de informações de defesa; publicação dos Livros Brancos de Defesa; notificação prévia de consideráveis movimentos militares; troca de observadores; troca, atendendo a solicitações, de pessoal militar — incluindo visitas de delegações estrangeiras; troca de informações sobre forças existentes — incluindo estrutura, emprego e força do poder autorizado em tempos de paz; troca de informações sobre emprego de armas e sistemas de equipamento; publicação de orçamentos militares anuais, entre outros.

Embora os últimos desenvolvimentos da Osce e do contexto europeu em geral tenham culminado no estabelecimento do conceito de segurança abrangente (*comprehensive*), que afirma que o tratamento das questões de segurança não deve ser restrito à dimensão político-militar — mas deve também incluir as dimensões econômicas, ambientais e humanas —, a base para a Osce é o estabelecimento de melhores relações políticas e militares, como é regularmente experimentado por todas as organizações de segurança existentes. Por isso, a Osce é uma organização pioneira e pode servir de referência para os países que buscam atingir o mesmo alcance e extensão.

Entretanto, justamente por causa do amplo alcance proposto pela Osce e, principalmente, do grande número de países que fazem parte da Organização, o escopo de ação e a eficácia das ações da Organização estão diminuindo. Uma das explicações é a existência de outras organizações que abordam a mesma gama de assuntos endereçados pela Osce na Europa. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), por exemplo, é a mais importante entre elas, mesmo não trabalhando da mesma maneira ou seguindo os mesmos princípios que segue a Osce. Além disso, em assuntos de Direitos Humanos e Cumprimento das Leis, a União Europeia baseia-se na Carta do Conselho da Europa.

Os primeiros sinais de falha e fraqueza da Osce podem ser identificados nos anos 1990, durante as guerras iugoslavas, onde a Organização foi encoberta pelas estruturas mencionadas acima. Ademais, como a Osce é formada por cinquenta e seis países, em razão do surgimento de novos problemas de segurança, torna-se cada vez mais difícil alcan-

çar uma base comum entre os países que participam de estruturas regionais específicas, como os países da Ásia Central (Hopmann, 2008).

Embora a Osce seja um importante modelo para outras regiões que almejam estabelecer estruturas similares, a experiência europeia deve ser adaptada para servir aos demais continentes. Apesar da necessidade de se expandirem as dimensões de segurança, como foi feito pela Osce, esta é uma questão delicada para o continente sul-americano, especialmente porque a imposição de uma agenda política tão ampla para os líderes da América do Sul, confrontados com ameaças e riscos muito específicos, pode levar a um esfacelamento de qualquer iniciativa de integração. A complexidade das estruturas da Osce é outro ponto que deve ser visto com certa crítica, embora alguns aspectos importantes, como a criação de diferentes setores de atividades, possam ser adaptados para a América do Sul. As mesmas observações críticas quanto à adaptabilidade desse modelo são também válidas para as próximas organizações a serem consideradas neste trabalho.

4. O foco em segurança da Organização de Cooperação de Shangai

A Organização de Cooperação de Xangai (OCS) é uma organização intergovernamental permanente, estabelecida em 2001 por Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão. Seu desenho institucional atual é proveniente do “Grupo dos Cinco de Xangai”, estabelecido em 1996, uma iniciativa realizada por cinco dos países mencionados acima, exceto o Uzbequistão.

De acordo com Marcel de Haas (2007a, pp. 7-10), o desenvolvimento institucional da OCS poderia ser dividido em três partes:

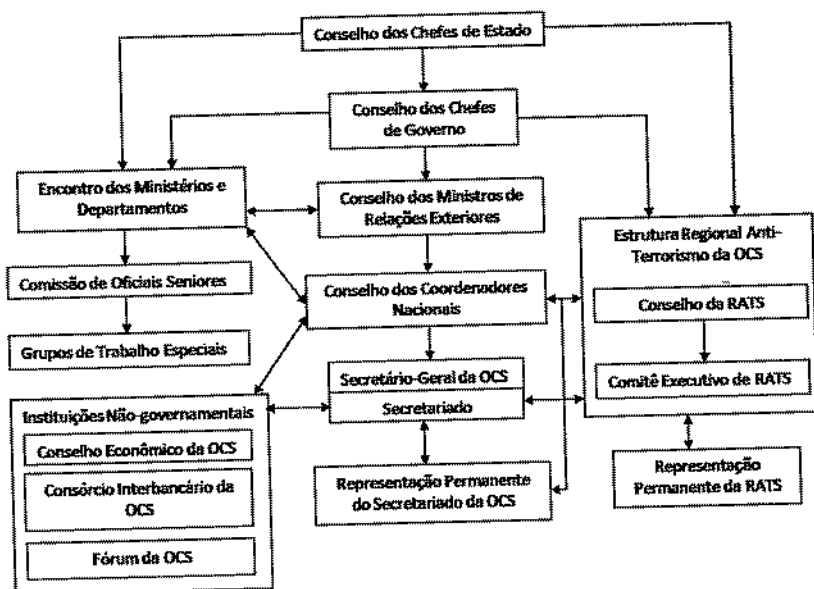
1.º) Medidas de confiança mútua (1996-2001): quando os objetivos básicos eram o aumento da confiança em regiões fronteiriças em geral, assim como a redução de forças armadas em países hostis durante grande parte da Guerra Fria (China e União Soviética).

2.º) Segurança Regional contra terrorismo, separatismo e extremismo (2001-2004): quando a Convenção de Cangai foi assinada, os primeiros exercícios antiterrorismo transfronteiriços foram realizados e se estabeleceu os dois órgãos permanentes da OCS — um Secretariado (em Cangai) e a Estrutura Regional Antiterrorista (Rats), em Tashkent, Uzbequistão.

3.º) Organização internacional abrangente (2004-presente): durante a terceira fase, a OCS se transformou em uma organização que busca reconhecimento internacional e cooperação com organizações similares (Memorandos de Entendimento com ONU, Asean, OCSE, CIS, etc.). Além disso, seus observadores passaram de um durante a fase anterior (Mongólia) para quatro (Índia, Paquistão e Irã). Desde então, a organização desenvolveu exercícios militares quase todos os anos, incluindo a Missão de Paz Russo-Chinesa de 2005, assim como os exercícios “East Antiterror” de 2006 e “Issik-Kul” de 2007, conduzidos no Norte do Quirguistão.

Em termos gerais, o desenho institucional da OCS é organizado através de dois mecanismos básicos de interação: encontros periódicos e uma estrutura permanente. O primeiro é composto pelas reuniões do Conselho de Chefes de Estado e do Conselho de Chefes de Governo, assim como os encontros realizados pelo Conselho de Coordenadores Nacionais e pelos representantes oficiais de outros setores — ministros das Relações Exteriores, Cultura, Economia, Defesa, Transporte.¹²

Figura 1. Principais Estruturas da Organização para Cooperação de Xangai¹³



Em relação ao sistema de encontros periódicos, o Conselho de Chefes de Estado da OCS é o mais alto órgão de tomada de decisão da organização, seguido pelo Conselho de Chefes de Governo, que discute anualmente a cooperação multilateral na Ásia Central. O último também é responsável pela aprovação do orçamento anual da OCS. Além disso, o Conselho de Ministros de Relações Exteriores se reúne regularmente para analisar a situação internacional corrente, assim como as interações entre a OCS e outras organizações internacionais. Finalmente, o Conselho de Coordenadores Nacionais coordena a cooperação multilateral dos Estados membros sob o escopo da carta da organização.

A estrutura permanente, segundo mecanismo de interação da OCS, é composta por dois órgãos permanentes: o Secretariado, estabelecido em 2004 e localizado em Xangai (China); e a Estrutura Regional Antiterrorista (Rats), criada em 2002 e localizada em Tashkent, no Uzbequistão. O Secretariado da OCS é o principal órgão executivo da organização. Ele implementa decisões, projetos e documentos organizacionais (como declarações e agenda), funcionando como o depositário documental e gerente de todas as atividades da organização.

Através da Rats, os Estados membros também participam da Convenção de Xangai sobre terrorismo, separatismo e extremismo. Tendo em mente os objetivos e princípios das Nações Unidas relacionados com paz, segurança internacional, boa vizinhança e cooperação internacional, assim como a percepção de que terrorismo, separatismo e extremismo são uma ameaça à paz e à segurança dos países, Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão decidiram criar um mecanismo de controle conjunto. Dessa forma, convencidos da necessidade de coordenar ações de interesse comum, tais como garantir integridade territorial, segurança e estabilidade, bem como combater o terrorismo, o separatismo e o extremismo, a Rats foi estabelecida. Essa estrutura tem sido bem sucedida no desenvolvimento de capacidades para lidar com grupos que se opõem aos governos dos Estados membros.

A OCS contribui para a estabilidade na vasta região da Ásia Central, que possui não só reservas de recursos naturais, mas também áreas de conflitos. Uma estratégia comum entre as grandes potências é incluir cuidadosamente novos atores como parceiros minoritários, tanto pela conveniência tática como pela necessidade de refletir novas realidades

de poder originadas pela dinâmica internacional. Como parte da estratégia de poder sino-russa de cooptar países vizinhos para suas esferas de influência, China e Rússia pretendem promover o crescimento econômico e a cooperação entre seus parceiros regionais — nesse sentido, um fundo de crédito foi estabelecido para facilitar o acesso dos membros da OCS ao financiamento. Além disso, pode-se mencionar também a cooperação entre China, Rússia e Cazaquistão no campo energético, assim como a cooperação econômica e comercial entre os Estados membros da OCS.¹⁴

No campo da segurança, a OCS também promove a estabilidade dos governos dos Estados membros, combatendo grupos insurgentes domésticos e externos que possam contestar a autoridade do governo central. Segurança é a principal questão abordada pela OCS, uma vez que o problema fundamental da região é o baixo nível de controle em regiões fronteiriças, assim como a alegada presença de grupos terroristas ou extremistas nos territórios de seus membros. Por essa razão, a OCS adotou definições muito precisas e rígidas de terrorismo, separatismo e extremismo — o que é raro em organizações internacionais. Em termos práticos, os membros da OCS pretendem conter o terrorismo mediante o combate ao separatismo e ao extremismo religioso (islâmico). Logo, a ênfase em segurança da região é a garantia da integridade territorial de cada país, assim como a manutenção de regimes seculares na Ásia Central.

Outras preocupações em relação à segurança regional são a crescente produção de papoula no Afeganistão e o comércio ilegal de heroína. Nesse sentido, os membros da OCS assinaram em 2004 um Acordo de Cooperação no Combate às Receitas Ilegais Provenientes de Narcóticos e de Substâncias Psicotrópicas, e de seus Precursores (*Agreement on Cooperation in Combating Illegal Turnover of Narcotic and Psychotropic Substances and the Precursors Thereof*).

Apesar da tradição da OCS em lidar com questões de segurança, o futuro da organização depende da habilidade de seus membros de cooperarem também no setor econômico. Como a região é extremamente rica em recursos que são cada vez mais necessários, mas que tendem à escassez, a ausência de cooperação econômica poderia induzir os países a um nível de competição que poderia, por sua vez, tornar-se um obstáculo a qualquer iniciativa de integração. Formalmente, a organização já trabalha nesse sentido, embora os projetos aprovados ainda não tenham sido totalmente implementados.

Em resumo, o “Espírito de Xangai” simboliza um novo modelo de cooperação internacional em segurança, menos burocrático, menos abrangente e muito mais pragmático para países que não estão entre os mais ricos. Em seu lado menos brilhante, a natureza autoritária de regimes políticos envolvidos na OCS dificilmente poderia servir de modelo para a América do Sul, onde um dos desafios fundamentais na reforma da esfera securitária é exatamente tentar encontrar um equilíbrio entre a eficácia do Estado na garantia de segurança para seus cidadãos, e uma forte legitimidade alcançada pela transparência e controle democrático das instituições.

5. Conclusão

Através da comparação — mesmo que breve — do desenho institucional, dos tipos de operação e das racionalidades estratégicas da Organização para Segurança e Cooperação da Europa (Osce) e da Organização para Cooperação de Xangai (OCS), algumas recomendações podem ser feitas para a América do Sul.

Da experiência da Osce, sua missão ampla, baseada no conceito abrangente de segurança humana, deveria ser evitada. Ela foi importante para a Osce em determinado momento, de modo que, através dela, pôde-se conceder maior atenção aos cidadãos do que aos Estados. Também funcionou para que se estabelecesse uma agenda comum a Estados e contextos regionais de segurança muito diferentes entre si. Esse tipo de missão, “with a relatively low profile, have played a central role in managing all of the conflicts that have emerged in the broad European regions following the end of the Cold War and the breakup of the large multinational states of the Soviet Union and Yugoslavia” (Hopmann, 2008, p. 3). Em razão dos conflitos renovados entre governos e grupos secessionistas, de guerras civis e disputas militarizadas interestatais em partes diferentes do “leste de Viena”, nos últimos quinze anos, a mesma abrangência que era tão útil, em um primeiro momento, tornou-se disfuncional, e a Osce perdeu apelo entre atores importantes, incluindo Rússia, Estados Unidos e a União Europeia.

Muitos desses conceitos não tradicionais de segurança, utilizados pela Osce, já estão presentes na agenda de uma instituição do continente americano, a Organização dos Estados Americanos (OEA). Um dos

propósitos centrais da organização era “fortalecer a paz e a segurança do continente”. Assim, a OEA deveria atuar contra as atuais ameaças transnacionais à segurança no Hemisfério Ocidental, como o tráfico de armas, de pessoas, e de drogas; terrorismo; disputas territoriais; minas terrestres e desastres naturais. Com o objetivo de lidar de maneira eficaz com essas questões, a OEA estabeleceu diversos órgãos e convenções, tais como a Convenção Interamericana contra a Produção e o Tráfico Ilegal de Armas de Fogo, Munição, Explosivos e outros Materiais Relacionados de 1997 (Cifta), o Encontro de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas de 2006, o Comitê Interamericano contra Terrorismo (Cicte), a Comissão Interamericana de Controle sobre Abuso de Drogas (Cicad) e o Comitê Interamericano para Redução de Desastres Naturais.

Após os ataques do 11 de setembro, o combate da OEA ao terrorismo foi intensificado, com a criação da Convenção Interamericana contra Terrorismo (2002), que deu sequência às atividades do Comitê Interamericano sobre Terrorismo, de 1999 (Cicte). Os programas do Cicte oferecem assistência técnica e legal, assim como treinamento especial em áreas como segurança de portos, aeroportos, aduanas e fronteiras. Uma vez que o governo dos Estados Unidos e o governo colombiano declararam que um problema relevante de terrorismo existe na Colômbia, a OEA sediou uma Conferência Especial sobre Segurança em 2003, expressando solidariedade com o povo e o governo da Colômbia “in their fight against terrorism and other destabilizing threats and the defense of their democratic institutions”.¹⁵ Desde então, a agenda local antiterrorista se desenvolveu de tal forma que a OEA passou a ser percebida como apenas mais uma ferramenta diplomática do governo dos Estados Unidos na região. Resumidamente, a OEA não consegue fornecer um arranjo completo e mais equilibrado para cooperação na América do Sul, porque lhe faltam legitimidade e recursos, além de não possuir essa organização um foco que enfatize os problemas definidos pelos governos da América do Sul e de seus cidadãos. Ela pode ter um papel complementar como mediadora entre Sul e Norte, mas até isso ainda não é uma realidade.

Para uma comparação superficial, as áreas em que a Osce continua atuando na Eurásia de forma eficaz (cooperação para controle de fronteiras, programas educacionais, e assistência para Law enforcement)

são largamente complementares ou compatíveis com a agenda de segurança mais rígida da OCS. Criada para diminuir as tensões entre a China e as ex-Repúblicas soviéticas fronteiriças, as estruturas e a *raison d'être* da OCS mudaram radicalmente depois de 2001. A partir de uma base forte de medidas de confiança mútua em questões fronteiriças e de contraterrorismo, a OCS está paulatinamente expandindo sua agenda de cooperação na direção de temas de defesa e militares mais convencionais, assim como de temas econômicos, energéticos e de construção de capacidades estatais em geral.

Embora a Unasul ainda seja uma organização recente, existem razões teóricas e políticas para se evitar aqui a implementação de um modelo exclusivamente europeu ou norte-americano de instituições securitárias.¹⁶ Teoricamente, a maioria dos críticos do modelo da OCS assume erroneamente que “state weakness flows the internal security dilemma and from that, in turn, the sovereignty-reinforcing international organizations” (Kelly, 2007, p. 218). A relação entre fraqueza e força de um aparato de Estado e seu padrão de aliança parece ser exatamente o oposto do que foi dito, para não mencionar os problemas inerentes ao conceito de Estado fraco. Politicamente, a mesma linha crítica assume inocentemente que a União Europeia é superior por alguma razão moral obscura. O pensamento se desenvolve assim:

“Regional security organizations do not pool sovereignty so much as amass it for joint, coordinated repression. Weak-state regional international organizations are mutual sovereignty reinforcement coalitions, not integrationist regional bodies like the European Union. The joint strategy regionalizes not sovereignty but domestic conflict and elite pushback” (Kelly, 2007, p. 219).

Não parece necessário, por fim, que as organizações regionais de segurança nos países em desenvolvimento funcionem inevitavelmente dessa maneira.

Mesmo levando em consideração essas questões de certa forma problemáticas, isso não nos impede de, ao menos, pensarmos sobre alternativas ao modelo da União Europeia, que são custosas, burocraticamente pesadas, tecnologicamente subdesenvolvidas e demasiadamente reguladas, para atuar corretamente em um contexto como a América

do Sul. Para o Conselho de Defesa e Segurança atualmente em discussão no continente, algo como uma combinação entre uma base normativa ampla, similar ao “Espírito da OSCE” pré-2001 (com um foco em direitos civis dos cidadãos e medidas de confiança mútua) e a eficácia e a prioridade (estilo da OCS) para atuais ameaças à segurança da região (em oposição ao tipo genérico de agenda “Guerra global contra o Terrorismo”) pode ser interessante. Espera-se que esse texto possa ajudar a fomentar o debate sobre as opções e o momento adequado de sua implementação.

Tabela 1. Comparando Unasul, Osce e OCS

	Unasul	OCS	Osce
Ano de Fundação	2008	2001	1995
Anos de iniciativa prévia	2004	1996	1973
Região	América do Sul	Ásia	Europa-Ásia-América do Norte
Número de Estados membros	12	6	56
Estados membros	Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai, Venezuela	China, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tadjiquistão e Uzbequistão	Albânia, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, FYR Macedônia, Geórgia, Alemanha, Grécia, Cidade do Vaticano, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Cazaquistão, Quirguistão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Rússia, San Marino, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Estados Unidos da América, Reino Unido, Uzbequistão
Observadores/Parceiros	Panamá e México	Irã, Paquistão, Índia e Mongólia	Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Marrocos, Tunísia, Afeganistão, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Tailândia.

segue

	Unasul	OCS	Osce
Potências Nucleares como Estados membros ou observadores/parceiros	Nenhum	Rússia, China, Paquistão e Índia	Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia
Organização relacionadas	ONU, OEA, CAN, Mercosul, Ota	ONU, CIS, CSTO	ONU, UE, Otan, CIS
Foco Primário	Integração econômica	Cooperação de Segurança entre Estados	Diálogo Securitário Abrangente
Objetivos e Atividades	Desenvolvimento social e humano igualitário, erradicação do analfabetismo, acesso universal ao ensino de qualidade e ao reconhecimento de cursos e títulos; integração energética; infraestrutura para interconexão da região; integração financeira; proteção à biodiversidade, recursos hídricos e ecossistemas; cooperação na prevenção de catástrofes; consolidação de uma identidade sul-americana; acesso universal à segurança social e serviços de saúde; regularização migratória e harmonização de políticas; redução da pobreza, integração industrial e produtiva; cooperação em pesquisas e desenvolvimento tecnológico; promoção da diversidade cultural; luta contra a corrupção, problema global de drogas, tráfico de pessoas e de armas, terrorismo, crime organizado transnacional e outras ameaças; não proliferação de armas de destruição em massa; cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados membros e troca de informações em matéria de defesa.	Intensificação da confiança, amizade e boa vizinhança; aprimoramento da segurança militar através do diálogo, transparência, cooperação e comprometimento na conduta militar; desarmamento e controle de armas; segurança de fronteiras e programas de assistência; prevenção de conflitos; combate ao terrorismo; combate aos crimes transnacionais como tráfico de drogas, armas e seres humanos; ajuda econômica crescente; intercâmbios de educação; contenção do separatismo e extremismo; contenção da imigração; cooperação regional em cultura, esportes, turismo, ciência e tecnologia, comércio, energia, transportes, finanças e saúde.	Políticas antitráfico, controle de armas, fiscalização de fronteiras, combate ao terrorismo, democratização, crescimento econômico, programas educacionais, projetos de assistência eleitoral, atividades ambientais, igualdade de gêneros, direitos humanos, liberdade nos meios de comunicação, reforma militar, prevenção de conflitos, direito das minorias, reformas políticas, promoção de leis, tolerância e não discriminação.

Fonte: Adaptado de Haas (2007, p. 259) e complementado com informações obtidas em <http://www.sectsc.org>, <http://www.osce.org> e <http://www.mre.gov.br>.

Tabela 2. Forças Armadas na América do Sul

Pais	Total ¹	Exército	Força Aérea	Marinha
Argentina	72.700	42.500	13.200	17.000
Bolívia	33.500	25.000	4.000	4.500
Brasil	293.500	195.000	50.000	48.500
Chile	81.000	45.000	13.000	23.000
Colômbia	210.300	180.000	7.300	23.000
Equador	457.000	47.000	4.000	6.500
Guiana	1.630	1.500	100	30
Paraguai	18.600	14.900	1.700	2.000
Peru	110.000	70.000	14.500	25.500
Suriname	3.140	2.800	100	240
Uruguai	23.500	14.500	3.000	6.000
Venezuela	79.000 ²	34.000	7.000	15.000

Notas:

1. Reservas não incluídas.

2. Guarda Nacional incluída.

Tabela 3. Gastos com defesa na América do Sul

Pais	Gastos com Defesa (USD bilhões)	Porcentagem do PIB	Por habitantes (USD)	Por membro das Forças Armadas (USD)
Argentina	1,53	1,04	40,2	21,309
Bolívia	0,12	1,6	15	3,700
Brasil	16,43	1,7	87,4	56,000
Chile	1,44	1,75	92	17,777
Colômbia	4,0	3,9	95,23	10,816
Equador	0,7	1,7	51	12,174
Guiana	0,017	2,2	23,1	5,766
Paraguai	0,52	1,2	15	4,166
Peru	0,9	1,35	33,6	8,181
Suriname	0,03	2,0	15,0	9,790
Uruguai	0,17	1,5	50,45	6,824
Venezuela	1,2 ¹	1,8 ¹	50 ¹	15,227 ¹

Notas:

1. Últimos dados disponíveis.

Tabela 4. Indicadores Econômicos da América do Sul

País	PIB (USD bilhões)	Crescimento do PIB (porcentagem anual)	PIB per capita (USD)
Argentina	153	8,9	7,482
Bolívia	8,7	3,6	1,036
Brasil	794	2,3	3,596
Chile	115,3	6,3	5,747
Colômbia	122,3	5	7,304
Equador	30,3	6,9	1,459
Guiana	0,79	-0,65	951
Paraguai	7,3	3,0	1,361
Peru	79,4	6,4	2.650
Suriname	1,1	4,6	2,369
Uruguai	16,7	6,6	4,653
Venezuela	138,8	9,33	4,939

Notas: Dados da World Development Indicators.

Tabela 5. Indicadores sociais da América do Sul

País	População (milhões)	Crescimento populacional (média anual)	Ranking no IDH 2005
Argentina	38,7	1,1	34
Bolívia	9,0	2,1	113
Brasil	183,9	1,5	63
Chile	16,1	1,3	37
Colômbia	44,9	1,7	69
Equador	13,0	1,5	82
Guiana	0,75	0,3	107
Paraguai	6,0	2,5	88
Peru	27,6	1,6	79
Suriname	0,4	0,8	86
Uruguai	3,4	0,7	46
Venezuela	26,3	2,0	75

Notas: Dados da Organização Mundial da Saúde. Ranking de 177 países (1-57: alto desenvolvimento humano; 58-145: médio desenvolvimento humano; 146-177: baixo desenvolvimento humano).

Notas

1 Este trabalho foi apresentado originalmente na Segunda Conferência Global de Estudos Internacionais, em Ljubljana, Eslovênia, de 23 a 26 de julho. A pesquisa foi apoiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa do Brasil (CNPq). O autor manifesta seu agradecimento às contribuições de pesquisa feitas por Helena Jornada, Luiza Schneider, Paula Lazzari, Christiano Ambros, Thabita Abraham, Lucas Cé Sangalli, Marcelo Leal, Pedro Borba e Felipe Machado, assistentes de pesquisa do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais (Nerint — www.ufrgs.br/nerint). Uma versão em inglês deste texto, com pequenas diferenças, foi publicada recentemente: Cepik, Marco. *Regional Security and Integration in South America: Unasur, Osce, and SCO*. In: Roger Kanet (org.). *The United States and Europe in a Changing World*. 1.^a ed. St Louis-MO: Dordrecht, 2009, pp. 229-51.

2 Como consta no Preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul: “SEGURA de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa”, A União não é concebida como um instrumento de “balanceamento”, mas tem o equilíbrio de poder e a justiça como valores fundamentais.

3 A Organização dos Estados Americanos (OEA) é composta por trinta e cinco países membros: as nações independentes da América do Norte, Central, do Sul e do Caribe, com a exceção de Cuba, excluída depois da Revolução de 1959 e hoje em dia em processo de reaproximação com a organização.

4 De acordo com o Ministério da Saúde brasileiro, de 125.816 mortes por causas externas em 2005, 37,1% foram causadas por homicídios, 28,4% por acidentes de carro e 6,8% por suicídios. Cf. <www.saude.gov.br>.

5 É importante ter em mente que essa situação tem evoluído rapidamente, uma vez que a presença russa na América do Sul aumenta de forma consistente, principalmente por meio de suas relações com a Venezuela. Moscou está presente não apenas na condução de exercícios militares em conjunto com Caracas, mas também em acordos comerciais e vendas de armamentos para o governo venezuelano. O movimento russo pode ser uma reação ao envolvimento dos EUA na Geórgia e Ucrânia, mas, uma vez que isso é uma contínua interação estratégica, tal fato desencadeará outro conjunto de respostas estadunidenses na América do Sul e em qualquer lugar.

6 Essas três declarações reiteraram a boa vontade dos governos sul-americanos para o processo de integração, destacando questões importantes em cada uma delas. A Declaração de Brasília foi feita em conjunto com diversos documentos pelos países sul-americanos, em 30 de setembro de 2005. Ela pediu aos secretários da Aladi, do Mercosul, a CAN e a Caricom para preparar análises sobre as possibilidades de complementar os acordos econômicos entre os países sul-americanos, com a anuência de Chile, Guiana e Suriname. A Declaração de Cochabamba, por sua vez, declarou os resultados de dois anos de diálogo sobre integração regional, como, por exemplo, infraestrutura, guias para o diálogo político e para o diálogo externo.

7 A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe reparou que o PIB dos doze países sul-americanos era de USD 2,5 trilhões em 2006. O Brasil sozinho tinha um PIB de USD 1,06 trilhões em 2006 e USD 1,3 trilhões em 2007.

8 Cf. <www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/04/080415_jobimvenezuela_cj_ac.shtml>.

9 Através do Conselho de Defesa Sul-Americano o Brasil vem tentando disseminar as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, lançada em dezembro de 2008. Visando uma doutrina militar comum, de forma a integrar as políticas de defesa nacionais e diminuir a possibilidade de conflitos entre os países membros, assim como fomentar as bases industriais de defesa, o governo brasileiro, com um discurso de cooperação militar regional, vem tentando ser o guia para o processo de estruturação de uma nova agenda securitária para a região.

10 Cf. Emilio Menéndez del Valle. *Bolivia: el ejemplo positivo de Unasur*. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/elpais15-10-08.htm>; último acesso: 12-11-2008.

11 Para uma lista dos Estados membros, cf. Tabela 1.

12 Existem algumas áreas de cooperação e de desentendimento entre a OCS e a Osce, assim como entre a OCS e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO), ou ainda entre a OCS e a Otan, mas esse não é o foco deste trabalho. Para uma abordagem preliminar, ver: Haas (2007a).

13 Traduzido pelo autor, com base em: <<http://www.sectesco.org/html/00027.html>>.

14 O único país da Ásia Central que não é membro da OCS é o Turcomenistão, embora o presidente Gurbanguly Berdymukhammedov tenha estado presente na Encontro de Bishkek da OCS (agosto de 2007) e pode estar interessado no chamado "Energy Club". Cf. Haas (2007a:10).

15 <http://www.oas.org/key_issues/eng/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=10>.

16 O comportamento *under balancing* pode ser e deveria ser explicado em termos realistas. Para uma primeira tentativa, ver: Schweller (2006).

Anexo

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

Brasília, 23 de maio de 2008

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

PREÂMBULO

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para

alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade, cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

ACORDAM:

Artigo 1

Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

Artigo 2

Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a 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.

Artigo 3

Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;

d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;

e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;

g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;

h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;

i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;

l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;

m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;

n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;

o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;

p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;

q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas; o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;

r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;

s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;

t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e

u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

Artigo 4

Órgãos

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria-Geral.

Artigo 5

Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes.

Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

Artigo 6

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

Artigo 7

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa

anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria-Geral;

c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;

d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

Artigo 8

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo;

b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo;

c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;

d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

e) realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto;

f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;

g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;

h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;

i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;

j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

Artigo 9

O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria-Geral;

b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;

e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;

f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;

h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acordar.

Artigo 10

A Secretaria-Geral

A Secretaria-Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário-Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;

b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;

c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;

d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;

e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;

f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;

g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria-Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;

h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendam os órgãos da UNASUL;

i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria-Geral.

O Secretário-Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez.

O Secretário-Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário-Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se abstêm de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário-Geral exerce a representação legal da Secretaria-Geral. Na seleção dos funcionários da Secretaria-Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

Artigo 11

Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 12

Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença-Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Artigo 13

Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e

Ministros das Relações Exteriores e, subsequentemente, ao Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

Artigo 14

Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Artigo 15

Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infra-estrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria-Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

Artigo 16

Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria-Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria-Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros

a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

Artigo 17 Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

Artigo 18 Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 19 Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

Artigo 20 Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

Artigo 21 Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do

Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

Artigo 22

Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

Artigo 23

Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

Artigo 24

Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

Artigo 25

Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria-Geral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

Artigo 26

Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9.º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

Artigo 27

Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

Artigo Transitório

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefes e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, todos autênticos.

Abreviações

- ASEAN — Associação das Nações do Sudeste Asiático
- CAN — Comunidade Andina das Nações
- CASA — Comunidade Sul/Americana de Nações
- CIS — Comunidade dos Estados Independentes
- CSTO — Organização do Tratado de Segurança Coletiva da CIS
- UE — União Europeia
- MERCOSUL — Mercado Comum do Sul
- OTAN — Organização do Tratado do Atlântico Norte
- OEA — Organização dos Estados Americanos
- OSCE — Organização para Segurança e Cooperação na Europa
- OTCA — Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
- RATS — Estrutura Regional Anti-terrorista da OCS
- OCS — Organização pra Cooperação de Xangai
- ONU — Organização das Nações Unidas
- UNASUL — União das Nações Sul-Americanas