UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Julia de Souza Borba Gonçalves

A política externa brasileira para Chile, Colômbia e Peru para institucionalizar a América do Sul

Brasília
2026

Julia de Souza Borba Gonçalves

A política externa brasileira para Chile, Colômbia e Peru para institucionalizar a América do Sul

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Relações Internacionais.

Área de concentração: Governança Global.
Linha de pesquisa: Governo e Política Externa.
Orientador: Haroldo Ramanzini Júnior.

Brasília
2026

Julia de Souza Borba Gonçalves

A política externa brasileira para Chile, Colômbia e Peru para institucionalizar a América do Sul

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do Título de Doutora em Relações Internacionais.

Banca examinadora:

_____
Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (orientador)
Universidade de Brasília (UnB)

_____
Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa
Universidade de Brasília (UnB)

_____
Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano
Universidade Estadual Paulista (Unesp)

_____
Profa. Dra. Angélica Guerra-Barón
Universidad Científica del Sur (Peru)

_____
Prof. Dr. Rogério de Souza Farias (suplente)
Universidade de Brasília (UnB)

Brasília
26 de junho de 2026

À memória de: Maria Benedita e Dorgival Borba, Nair Bertholdi e Maria Luisa Gonçalves, Mariza e Álvaro Orselli.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos docentes e funcionários do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Agradeço ao meu orientador, professor Dr. Haroldo Ramanzini Júnior, pela atenciosa orientação e pelas valiosas lições ao longo do doutorado. A mais importante de todas, com certeza, foi a de priorizar a saúde mental.

Agradeço aos membros da banca de avaliação por gentilmente terem aceitado avaliar e colaborar construtivamente para a versão final desta tese: à professora Dra. Angélica Guerra-Barón; ao professor Dr. Antônio Carlos Lessa; e ao professor Dr. Marcelo Passini Mariano.

Agradeço aos meus colegas de pós-graduação, especialmente Jhader Cerqueira, meu amigo, pelo apoio e incentivo ao longo do curso de Doutorado. Agradeço ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e aos pesquisadores que fizeram parte do projeto "Integração Regional: o Brasil e a América do Sul", especialmente Pedro Barros, Sofía Escobar Samurio, Helitton Carneiro e Luciano Severo, pelos aprendizados que contribuíram para minha formação profissional. Nesse mesmo sentido, um especial agradecimento também à Ledys Franco Jaramillo e ao Miguel Atienza, da Universidad Católica del Norte (Antofagasta, Chile).

Agradeço à equipe da Assessoria Especial de Relações Internacionais da Advocacia-Geral da União, nas pessoas de João Bayão, Mário de Almeida e Francine Oliveira. Ao longo dos últimos anos, também tive a oportunidade de compartilhar com diplomatas as sugestões e observações a respeito dos temas abordados nesta tese, aos quais muito agradeço pelas trocas: Audo Faleiro, Vanessa Dolce de Faria, Felipe Neves e Pedro Leonardo Borges.

Agradeço às professoras doutoras Karina Pasquariello Mariano e Regiane Bressan e a todas as pesquisadoras e pesquisadores do Observatório de Regionalismo, grupo de pesquisa que teve papel fundamental na minha formação intelectual na área de regionalismo e política externa. Em especial, Clarissa Ribeiro, Angélica Szucko, Flávia Loss, João Victor Motta, André Araújo, Lucas Eduardo e Guilherme Guimarães. Agradeço também a Rafael de Almeida, do LANTRI.

Ao escolher o tema desta tese, tive a oportunidade de compartilhar ideias e espaços acadêmicos com profissionais da área que admiro, aos quais também agradeço: Rafael Castro Alegría, Camilo López, Federico Rojas de Galarreta, Carlos Monge, Cristóbal Bywaters, Paula Camacho e Rafael Piñeros.

Agradeço às minhas amigas Camila Oliveira, Amanda Ferreira, Adriane Almeida, Jacqueline Trevisan Pigatto e a João Alberto, por celebrarem comigo as conquistas, sejam elas acadêmicas ou não, desde a graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista (Unesp) em Franca (SP). Às amigas e aos amigos de São Sebastião (SP), para quem a minha importância está além dos títulos acadêmicos: Danielli Viola, Diego Garcia, Drielly Rodrigues, Elifas Eneddy Souza, Estevão Prado, Fernando Moreira, Gabriela Buzzo, Laleska Leandro, Paola Salvador, Victória Morais e Wilker Garcia.

Agradeço à minha família, o mais importante pilar da minha vida. À minha mãe e ao meu pai, Katia Borba e Ricardo Gonçalves, ao meu irmão, Yuri Borba Gonçalves, aos meus primos, Emanuella, Alice e Davi Borba, ao meu padrinho, Álvaro Orselli Júnior, e à minha tia-avó, Marlene Nascimento, por todo o amor e apoio incondicional. Encerro agradecendo a Thiago Maeda, meu companheiro, a pessoa com quem compartilho os desafios e as alegrias da vida desde 2015 e com quem formarei uma nova família.

RESUMO

O Brasil, atualmente, busca retomar a agenda de integração regional. Um dos objetivos da política externa é a retomada da Unasul, contudo, essa tarefa parece inviável, principalmente em uma conjuntura que favorece o discurso de que a integração não deve ser ideológica, burocrática ou custosa. Esse discurso esteve muito presente na criação do Arco do Pacífico, Aliança do Pacífico e Prosul, iniciativas promovidas por Chile, Colômbia e Peru, e está também presente no Consenso de Brasília. De forma a contribuir para o debate sobre os rumos da integração, especialmente sobre sua institucionalização, esta pesquisa científica busca jogar luzes sobre as dificuldades na integração regional sul-americana. Especificamente, procura elucidar de onde surgiram os discursos sobre a integração flexível, sem custos e sem ideologia, e como parte desses discursos esteve presente no processo negociador do desenho institucional da Unasul entre 2004 e 2008, especialmente entre o Brasil e os países do Pacífico: Chile, Colômbia e Peru.

Palavras-chave: política externa brasileira; Unasul; Consenso de Brasília; Prosul; Aliança do Pacífico; Chile; Colômbia; Peru.

ABSTRACT

Brazil is currently seeking to resume its regional integration agenda. One of the foreign policy objectives is the revival of UNASUR; however, this task seems unfeasible, particularly within a juncture that favors the discourse that integration should not be ideological, bureaucratic, or costly. This discourse was highly prominent in the creation of the Pacific Arc, the Pacific Alliance, and PROSUR – initiatives promoted by Chile, Colombia, and Peru – and is also present in the Brasília Consensus. In order to contribute to the debate on the future of integration, especially regarding its institutionalization, this scientific research aims to shed light on the difficulties in South American regional integration. Specifically, it seeks to elucidate the origins of the discourses on flexible, cost-free, and ideology-free integration, and how part of these discourses was present in the negotiating process of UNASUR's institutional design between 2004 and 2008, particularly between Brazil and the Pacific countries: Chile, Colombia, and Peru.

Keywords: Brazilian foreign policy; UNASUR; Brasília Consensus; PROSUR; Pacific Alliance; Chile; Colombia; Peru.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 10
2 O PODER PERSUASIVO DE LIDERANÇAS REGIONAIS 14
2.1 Lideranças regionais 15
2.2 Líderes e seu entorno regional 21
2.3 Construir é persuadir: a abordagem construtivista nas Relações Internacionais 24
2.4 Persuadir para construir 32
2.5 Desenho de pesquisa 36
3 O BRASIL E O REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL 42
3.1 América do Sul, o destino da política exterior do Brasil 49
3.1.1 Aspectos constitucionais e políticos no processo decisório da política externa 52
3.1.2 Diplomacia presidencial 53
3.1.3 Autonomia da política externa brasileira e a interface com a integração regional 56
3.1.4 O lugar da América do Sul na política externa brasileira na segunda década do século XXI 59
3.2 Ascensão e enfraquecimento da Unasul e da integração sul-americana 62
3.2.1 Da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos à Unasul 62
3.2.2 Eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas 64
3.2.3 Desenvolvimento institucional e a autonomia regional 67
3.2.4 Crise e fragmentação da Unasul 70
4 EIXO BOGOTÁ-LIMA-SANTIAGO NO REGIONALISMO SUL-AMERICANO 74
4.1 Política exterior dos países do Pacífico 76
4.1.1 Princípios orientadores da política externa chilena 78
4.1.2 Princípios orientadores da política externa colombiana 82
4.1.3 Princípios orientadores da política externa peruana 84
4.2 Da Alca ao Arco: a conformação do Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano 88
4.3 Aliança do Pacífico 90
4.4 Prosul 103
5 CONSTRUINDO PONTES COM O PACÍFICO 114
5.1 As estratégias de contestação 115
5.2 Relações bilaterais dos países do Pacífico com o Brasil 117
5.2.1 Relações bilaterais entre Chile e Brasil 117
5.2.2 Relações bilaterais entre Colômbia e Brasil 120

5.2.3 Relações bilaterais entre Peru e Brasil 122
6 O CAMINHO ATÉ A ASSINATURA DO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL 126
6.1 Ideias presentes nos discursos do Brasil sobre a Casa e a Unasul 126
6.2 O caso do Chile 136
6.3 O caso da Colômbia 142
6.4 O caso do Peru 149
6.5 Como se construiu um projeto regional 155
7 O CAMINHO PARA A RETOMADA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA 163
7.1 Instituições internacionais em tempos de discursos pró-integração sem custos, sem burocracias e sem ideologias 167
8 CONCLUSÕES 176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 179

1 INTRODUÇÃO

Por que escrever uma tese sobre a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2026? Essa é a pergunta que os leitores provavelmente farão ao se depararem com este trabalho acadêmico. Como cada pesquisa é fruto do seu tempo, também é inevitável se questionar como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) se posicionaria diante da invasão estadunidense na Venezuela e do sequestro de seu presidente em janeiro de 2026 – período em que esta tese era finalizada.

Parece que os pesquisadores da área de regionalismo e política externa têm de lidar com as promessas não cumpridas, com os resultados inesperados e com as dificuldades de resgatar o debate sobre a autonomia regional. Esta última se materializou precisamente com a criação da Unasul em 2008 após um longo processo negociador entre os doze países sul-americanos.

A fragmentação da Unasul, a aparição de iniciativas regionais fragmentadas, como o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), Grupo de Lima e Pacto de Letícia, impulsionadas por Chile, Peru e Colômbia, respectivamente; a pandemia da covid-19; o esvaziamento do Prosul; e a criação do Consenso de Brasília foram acontecimentos que impactaram profundamente a integração regional sul-americana nos últimos anos. É o Consenso de Brasília o caminho possível para retomar a Unasul? É sequer possível retomar a Unasul?

De forma a contribuir para o debate sobre os rumos do regionalismo sul-americano, esta pesquisa científica busca jogar luzes sobre as dificuldades na integração regional da América do Sul. Especificamente, procura elucidar de onde surgiram os discursos sobre a integração flexível, sem custos e sem ideologia, e como parte desses discursos esteve presente no processo negociador do desenho institucional da Unasul entre 2004 e 2008.

A integração regional, além de ser um imperativo constitucional, é tema de grande relevância. Tanto pesquisadores como atores políticos entendem que a projeção global do Brasil também foi acompanhada por maior engajamento regional, em que a liderança brasileira na América do Sul começou a ser concebida como prioridade. Ademais, esse é um tema de interesse para compreender como o país se relaciona com os vizinhos regionais diante das dinâmicas globais e como se desenvolve o fenômeno do regionalismo na América do Sul.

Portanto, um dos aspectos mais importantes que perpassam o debate sobre a projeção regional do Brasil é como países vizinhos respondem a sua liderança, aderindo a esta ou não. Entender a América do Sul na política externa brasileira é estudar como o Brasil contribuiu para a sua institucionalização e os principais desafios que enfrenta. Portanto, parte-se da definição de regionalismo enquanto um "processo liderado pelo Estado de construção e fortalecimento de instituições e organizações regionais formais entre pelo menos três Estados" (Börzel; Risse, 2016, p. 7, tradução nossa).

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 foi a consolidação de uma maior aproximação entre Brasil e Argentina e da superação do período de rivalidade entre ambos os países. Tal relação se refletiu no processo negociador do bloco, nas dinâmicas internas a ele e nas suas limitações (Vaz, 2002). Na literatura acadêmica sobre política externa brasileira, destaca-se o entendimento de que o Brasil ampliou a sua inserção regional na América do Sul a partir de 1993, com a proposta da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa).

A Alcsa, proposta brasileira apresentada na VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio em 1993, era complementar ao Mercosul ao estender a influência desse para toda a região (Couto, 2007). A ideia de expansão do Mercosul para toda a América do Sul, que se iniciou em 1993, ganha força a partir da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos em agosto de 2000, consolidando-a como espaço privilegiado de atuação do Brasil em temas relacionados à integração regional (Ramanzini Júnior; Mariano, 2018).

Neste período, observou-se que o Brasil foi fortalecendo o componente sul-americano de sua inserção internacional, visando à ampliação de seu posicionamento na região e buscando consolidar a América do Sul como um espaço geoeconômico e político (Couto, 2007). O Mercosul e a Unasul são dois mecanismos que buscam promover a integração e a cooperação regional, nos quais houve esforço da política externa do Brasil para a sua construção e consolidação. Embora sejam diferentes no formato e na abrangência, remetem ao objetivo de maior atuação brasileira na América do Sul.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) também se insere na lógica de maior projeção regional do Brasil, dada a sua abrangência a todos os países da América Latina e do Caribe e visando à promoção de foros de diálogo político com atores extrarregionais, como a União Europeia (UE) e a China (Gratius; Saraiva, 2013; Ramanzini Júnior; Mariano, 2018).

A relação Brasília-Buenos Aires-Caracas foi central na transformação do regionalismo sul-americano na primeira década dos anos 2000 e teve efeitos notórios na conformação da Unasul, mas também demonstrou que as estratégias da Argentina, do Brasil e da Venezuela para o regionalismo tiveram diferentes interesses e ações (Briceño-Ruiz; Vigevani; Mariano, 2017).

A cooperação com os vizinhos seria a melhor forma para o Brasil "alcançar seu potencial, apoiar o desenvolvimento econômico e formar um bloco com maior influência internacional" (Gratius; Saraiva, 2013, p. 2, tradução nossa). Para Flemes e Wehner (2014), a capacidade do Brasil de estabelecer-se como liderança passou pelo esforço do país de criar um ambiente propício para a superação de clivagens políticas por meio de um projeto comum.

Dada a diversidade de interesses, Comini e Frenkel (2014) argumentam que a Unasul seguia a lógica de "mínimos denominadores comuns", ou seja, de abrangência de temas presentes na agenda regional, flexibilidade e gradualidade na adoção de compromissos e estrutura institucional flexível. Essa lógica permitiu que coexistissem dois modelos de inserção internacional: o concêntrico (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela) e o poligâmico (Chile, Colômbia e Peru).

O surgimento da Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru) em 2011 representou um novo desafio ao regionalismo sul-americano e marcou um contraponto à capacidade de argumentação do Brasil na região, ao resgatar a ideia de regionalismo aberto como base de seu projeto de integração regional (Ramanzini Júnior; Mariano, 2018). De fato, o surgimento da Aliança do Pacífico deve ser entendido como uma reação à contestação ao regionalismo aberto pelo Mercosul e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) (Guerra-Barón, 2019b).

Conforme será argumentado nesta tese, Chile, Colômbia e Peru são países contestadores na trajetória do regionalismo sul-americano. Em 2015, questionava-se até que ponto Chile, Colômbia e Peru, que criaram a Aliança do Pacífico, continuariam a aderir à hegemonia consensual que assentou as bases da ascensão do Brasil na região sul-americana (Burges, 2015). A partir de 2017, aqueles países passaram a liderar iniciativas como o Prosul, o Pacto de Letícia e o Grupo de Lima em contraposição à Unasul, com o discurso de promover uma integração flexível, sem custos e sem ideologia (Gonçalves, 2023).

Tais iniciativas avançaram no contexto de redução do protagonismo brasileiro, o qual foi se intensificando até 2022, em que o Brasil colaborou para a desarticulação dos mecanismos regionais ao sair da Unasul e da Celac, e ao adotar uma postura dúbia em relação ao Mercosul (Barros; Gonçalves, 2021; Cervo; Lessa, 2014; Vadell; Giaccaglia, 2020).

O capítulo 2 trata do fenômeno das lideranças regionais e da institucionalização de uma região, principalmente a partir da abordagem construtivista das Relações Internacionais. Além disso, é apresentado o desenho de pesquisa desta tese. O capítulo 3 analisa a trajetória da política externa brasileira no regionalismo sul-americano.

O capítulo 4 traz um elemento novo para a análise do regionalismo, que é a conformação do eixo Bogotá-Lima-Santiago. Neste capítulo, a definição desse eixo é feita a partir da revisão de literatura sobre política externa chilena, colombiana e peruana, e das iniciativas Arco do Pacífico (2007), Aliança do Pacífico (2011) e Prosul (2019), demonstrando-se como essas iniciativas estão conectadas.

O capítulo 5 trata da relação bilateral do Brasil com Chile, Colômbia e Peru, e o capítulo 6 trata do processo negociador do Brasil com esses países na configuração institucional da Unasul. A novidade deste capítulo são os telegramas diplomáticos analisados, parte dos quais foi desclassificada de secreta para ostensiva em janeiro de 2026. O capítulo 7 busca situar como as dificuldades na retomada da Unasul, ou seja, de um projeto institucionalizado e abrangente, estão relacionadas com os resultados de pesquisa dos capítulos 4, 5 e 6. Por fim, a tese é encerrada com as Conclusões.

2 O PODER PERSUASIVO DE LIDERANÇAS REGIONAIS

Na primeira década dos anos 2000, estudos destacavam os países China, Índia, Brasil e África do Sul – que logo vieram a conformar os BRICS – como exemplos de países emergentes e com potencial de desafiar o sistema internacional (Destradi, 2010; Nabers, 2010; Nolte, 2010; Schirm, 2010). Esses mesmos estudos, na época em que foram publicados, destacavam que a crescente multipolaridade permitiu que os países fossem reconhecidos como potências regionais, mas que faltavam ferramentas analíticas para entender como aquelas influenciam suas respectivas regiões. Ao se debruçar sobre esse fenômeno, os autores citam o Brasil como exemplo a ser estudado.

O debate sobre a ascensão de novas potências considera o comportamento negociador diante de temas, espaços regionais e multilaterais (Narlikar, 2013), e o relacionamento com seu entorno regional (Nolte, 2010). Nesse período, foi se intensificando o debate acerca da projeção internacional do Brasil com destaque para o reconhecimento de seu *status* internacional e a classificação como potência média ou potência emergente.

Considera-se que o Brasil articulou a política externa para inserir-se nas instituições multilaterais globais, buscar parcerias com potências médias, adotar uma postura proativa naquelas com vistas a influenciar o estabelecimento de normas internacionais utilizando-se de táticas de persuasão e *soft balancing* (Flemes; Saraiva, 2014).

De meados da década de 1990 à primeira década dos anos 2000, observou-se a ampliação da capacidade de barganha do Brasil em negociações internacionais, da qual emergiu o debate sobre o tipo de ascensão que o caso brasileiro representa (Gardini, 2016), sobre os critérios para classificá-lo como potência emergente (Lima; Hirst, 2006; Flemes; Saraiva, 2014), liderança regional (Flemes; Wehner, 2015; Malamud, 2011) ou hegemonia consensual (Burges, 2008, 2015), e sobre como avaliar seu alcance regional (Gardini, 2016; Mesquita, 2021). Muito se avançou nos debates e hoje este ainda é um tema vigente, dada a importância da região sul-americana na política exterior brasileira e a retomada do protagonismo internacional a partir de 2023.

A literatura indica que o eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas foi fundamental na reconfiguração do regionalismo sul-americano, tanto na ampliação da agenda do Mercosul, como na transformação da Comunidade de Nações Sul-Americanas (Casa) para a Unasul, e no esforço de estabelecer a Unasul como principal interlocutora da região, além de consolidar o

protagonismo brasileiro na América do Sul (Briceño-Ruiz; Vigevani; Mariano, 2017; Saraiva; Briceño-Ruiz, 2009; Vadell; Giaccaglia, 2020).

À medida que iniciativas como a Aliança do Pacífico e o Prosul começavam a aparecer, dando proeminência a esses países, mais se confirmou que esses integravam o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano, cujo principal traço é o seu caráter contestador às iniciativas de maior institucionalidade (Gonçalves, 2023).

Poucos são os trabalhos que analisam a política brasileira em relação ao Chile, à Colômbia e ao Peru na perspectiva em que se insere o presente projeto de pesquisa. Esta tese, portanto, busca se aprofundar justamente nesse ponto: entender como o Brasil aborda projetos de elevada institucionalidade com os países que são resistentes a essa proposta.

Para analisar a política externa brasileira para Chile, Colômbia e Peru, parte-se dos estudos que discutem a inserção regional e a ascensão internacional do Brasil e propõe-se aproximá-los da literatura teórica sobre socialização internacional, com destaque para o conceito de persuasão normativa (Checkel, 2005), com o objetivo de entender como o Brasil busca socializar os países da região para o seu projeto de regionalismo.

2.1 Lideranças regionais

A compreensão da política exterior do Brasil para Chile, Colômbia e Peru em iniciativas de regionalismo sul-americano (Casa e Unasul) se torna mais rica ao enquadrar a pesquisa no campo de estudos sobre lideranças regionais. A revisão de literatura sobre Política Externa Brasileira é bastante coerente em afirmar que o Brasil buscou maior projeção internacional em fóruns multilaterais e em iniciativas regionais, principalmente de recorte sul-americano, a partir de 1990.

A partir da década de 2010, vários trabalhos tomam o Brasil como objeto de estudo sobre potências emergentes (*rising powers*), potências médias (*middle powers*), hegemonia regional (*regional hegemony*) ou liderança regional (*regional leadership*) (Flemes, 2010), com notável destaque à relação que se estabelece entre o Estado, a região e o global.

Portanto, é de interesse apresentar as definições conceituais sobre liderança regional a fim de estabelecer os parâmetros de análise. Cabe ressaltar que trabalhos da década de 1990 utilizam os termos potência ou hegemonia regional (Ikenberry; Kupchan, 1990; Osterud, 1992). Os trabalhos que passaram a adotar o conceito de liderança regional resultaram da evolução dos estudos sobre região, multipolaridade e, como já mencionado, da ascensão de países como o

Brasil, a China e a Índia. Um aspecto destacado por Hurrell (2010) é que o conceito de potências regionais traz dois termos cujos significados podem ser contestados: o de potência e o de região.

Um ponto de partida para se conceitualizar potências regionais é pensar que estas possuem interesses evidentes em uma ampla área regional (Osterud, 1992). Uma potência regional deve ser, ao menos, um Estado que é parte de uma região geograficamente definida, capaz de se opor contra qualquer coalizão de demais Estados na região, que é altamente influente em assuntos regionais e que pode ser uma grande potência em escala global (Osterud, 1992).

As nações hegemônicas são aquelas que asseguram a aquiescência de outras nações, e uma importante dimensão do poder hegemônico é a capacidade de gerar crenças comuns na legitimidade de uma ordem internacional (Ikenberry; Kupchan, 1990) – ou seja, "a capacidade de forjar um consenso entre as elites nacionais sobre os fundamentos normativos da ordem" (Ikenberry; Kupchan, 1990, p. 289, tradução nossa).

Esses autores conduziram estudos de caso sobre a diplomacia estadunidense após a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, e o colonialismo inglês na Índia e no Egito. Eles argumentam que a socialização depende dos esforços da potência hegemônica de difundir e sustentar sua concepção de ordem internacional e da propensão dos Estados secundários de reestruturação política interna. Ademais, argumentam que o fenômeno da socialização ocorre nas elites, não nas massas, e por meio de indução externa ou reconstrução interna (Ikenberry; Kupchan, 1990).

Para os autores, as elites em Estados secundários têm um papel importante na socialização, pois "as elites dos Estados secundários passam a acreditar nas normas e nos ideais articulados pela potência hegemônica apenas com a concessão de incentivos materiais ou por meio da imposição dessas normas por meio de intervenção direta" (Ikenberry; Kupchan, 1990, p. 314, tradução nossa).

Quanto aos tipos de estratégias de ação, Pedersen (2002) argumenta que o maior Estado de uma região pode adotar quatro: hegemonia unilateral; hegemonia cooperativa; império; e concertação. Em termos institucionais, a hegemonia unilateral resulta em um baixo nível de institucionalização, e a concertação leva a um ordenamento regional menos estável (Pedersen, 2002). A hegemonia cooperativa envolve um alto nível de institucionalização e é uma grande estratégia que, se exitosa, leva à configuração de um ordenamento regional (Pedersen, 2002).

A hegemonia cooperativa implica arranjos cooperativos e é baseada no realismo ideacional-institucional, de forma que não se deixam de lado os constrangimentos estruturais,

mas se considera que ideias dão margem de manobra a líderes de Estado, os quais estão sujeitos a processos de aprendizado e suscetíveis de incorporar novas ideias e princípios às estratégias de Estado (Pedersen, 2002).

Novas normas oferecem oportunidades para ganhos políticos e realinhamento de coalizões (Ikenberry; Kupchan, 1990). A estratégia de hegemonia cooperativa pode ser adotada por uma potência global que anseia consolidar sua posição e se reafirmar diante de potenciais adversários (Pedersen, 2002).

O relaxamento da estrutura bipolar, após a Segunda Guerra Mundial, possibilitou que subsistemas regionais ganhassem relevância (Osterud, 1992; Hurrell, 2010). A multipolaridade que emerge a partir da década de 1990 é "uma regionalização das relações de poder entre Estados" (Osterud, 1992, p. 10, tradução nossa), sendo as potências regionais o nexo entre um emergente mundo multipolar e uma ordem regional (Flemes; Nolte, 2010).

Uma potência regional é parte de uma região delimitada geográfica, econômica e politicamente, e, além dessas áreas, é interconectada culturalmente com a região; anseia a posição de liderança e é reconhecida como tal; influencia a construção política e ideacional da região; possui recursos ideacionais e materiais para projetar seu poder regional; entre outros (Flemes, 2010).

De acordo com Destradi (2010), potências emergentes podem influenciar a região onde estão localizadas por meio de estratégias que vão desde as mais agressivas e coercitivas (imperiais) até as extremamente cooperativas (lideranças). Tais estratégias devem ser entendidas como um contínuo e servem como guia para análises, de forma que a pesquisa empírica indicará qual estratégia prevalece em determinadas situações (Destradi, 2010).

Uma liderança regional "é um Estado que pertence a uma região, dispõe de capacidades superiores de poder e exerce uma influência sobre os vizinhos regionais" (Destradi, 2010, p. 929, tradução nossa). Uma potência regional busca exercer poder sobre a região, bem como evitar as complicações que podem surgir desse exercício (Hurrell, 2010). A liderança regional é um dos vários objetivos auxiliares na grande estratégia de potências regionais (Nolte; Schenoni, 2021).

A liderança regional reivindica o papel protagônico (*leading*) na região e é capaz de induzir os demais Estados intra ou extrarregionais a reconhecerem sua liderança (Nolte, 2010). O exercício da liderança se traduz na capacidade de fazer com que os demais sigam os objetivos que eles mesmos não tinham anteriormente, ou fazer com que apoiem o aumento de poder da

potência emergente (Schirm, 2010). O líder deve ser capaz de fazer com que potenciais seguidores vejam o mundo de acordo com seus olhos (Nabers, 2010).

Líderes devem ser capazes de juntar recursos, usar incentivos e ameaças, formular visões comuns e construir coalizões, fatores que formam um tipo de poder que transcende explicações materialistas (Nabers, 2010). No que diz respeito ao aspecto econômico do poder material, potências regionais podem incluir em suas estratégias de negociação "política monetária e fiscal, política comercial e estratégias de negociação, gestão dos fluxos de capitais oficiais e políticas relativas aos fluxos privados, e estratégias de investimento, todas elas operando no nexo do Estado e da economia global" (Nel; Stephen, 2010, p. 72, tradução nossa).

Uma hegemonia cooperativa tem as vantagens de ser estável e legítima, previsível, agregadora de poder, preventiva de excessos de "caronas" e ter influência direta, mas pode ter as desvantagens de distribuição de poder, custos secundários e requerer um longo prazo (Pedersen, 2002). A dominação baseada na hegemonia cooperativa é mais estável e legítima porque ela coopta outros Estados por meio de incentivos positivos, garante estabilidade na própria região e torna mais difícil a formação de contra-alianças, além de facilitar a difusão de ideias e modelos políticos (Nolte, 2010).

O que diferencia uma hegemonia de uma liderança? Destradi (2010) argumenta que a principal diferença entre os dois conceitos está nos objetivos a serem alcançados: enquanto o primeiro busca realizar seus próprios interesses, o segundo busca interesses coletivos. Para Malamud (2011), a diferença está em que a hegemonia diz respeito à capacidade de imposição de políticas, enquanto a liderança diz respeito ao engajamento entre o líder e os Estados subalternos para que os últimos adotem os objetivos do primeiro. Ambas as conceitualizações coincidem em destacar que a liderança, ao final, é a capacidade de estabelecer objetivos comuns em uma relação entre o que quer liderar e os que devem apoiar a liderança.

A liderança é uma relação que se estabelece, ao menos, entre dois entes: o que quer liderar (A) e o que adere à liderança (B) (Nabers, 2010). Schirm (2010) argumenta que lideranças exitosas dependem de recursos e ambição, bem como do apoio dos seguidores (*followership*). Nesta relação, é a socialização que leva à mudança nas normas e valores de líderes de Estados secundários, de forma que esses se aproximem das normas e valores do Estado dominante (Ikenberry; Kupchan, 1990).

Nesse sentido, o apoio dos seguidores (*followership*) merece atenção nos estudos sobre potências emergentes (Schirm, 2010), uma vez que "os líderes não podem ser definidos separadamente dos seguidores" (Mesquita, 2021, p. 448, tradução nossa). O poder de potências

emergentes é uma categoria social que depende do reconhecimento dos Estados menores (Malamud, 2011).

Liderança, como um processo (Nabers, 2010), emerge da relação que se estabelece com os seguidores. Nesse sentido, assume-se que *followership* diz respeito ao processo de tornar-se seguidor. Liderar é um processo político e não um estado fixo, e a liderança é necessariamente baseada em um discurso hegemônico, da mesma forma que a hegemonia só pode ser sustentada por meio da liderança (Nabers, 2010).

A precondição para a adesão à liderança é que haja interesses comuns entre a potência regional e os Estados secundários, recursos materiais e disposição para arcar com custos da integração, recursos ideacionais que projetem normas que tenham assimilado as crenças ideacionais de potenciais seguidores, disposição para distribuição de poder e canalização de assimetria de poder por meio de instituições democráticas (Flemes, 2010).

O apoio de seguidores é definido como o ato de apoiar objetivos e proposições que não eram defendidos anteriormente ou aceitar a perda relativa de *status* e poder em relação à potência emergente (Schirm, 2010). Considerando a relação que há entre dois entes, a liderança não é separável dos anseios e necessidades dos seguidores, mas estes podem ser alterados na interação social (Nabers, 2010).

Sendo uma relação de mutualidade que envolve a persuasão, a troca e a transformação (Burns, 1978 *apud* Nabers, 2010), a liderança envolve necessariamente a dimensão normativa, pois propõe e guia a ação coletiva para tratar de determinados temas (Nabers, 2010).

Uma maneira possível de estabelecer a liderança é quando o líder se envolve em um processo de socialização com o objetivo de criar normas e valores compartilhados, o que Destradi (2010) classifica como liderança iniciada pelo líder. Um questionamento que surge dessa diferenciação entre liderança e hegemonia por Destradi (2010), e seguindo uma lógica construtivista baseada na constituição conjunta entre o agente e estrutura, é: se os objetivos coletivos são considerados uma expressão do interesse nacional, por que não considerar que uma parte dos interesses nacionais vem do entendimento que se tem do que são interesses coletivos?

Devido a isso, não é de interesse desta pesquisa categorizar estritamente o Brasil como uma hegemonia ou liderança, mas compreender o esforço do país para influenciar Chile, Colômbia e Peru a aderirem ao seu projeto de institucionalização da América do Sul.

O interesse mais pelo esforço da política exterior em fazer com que aqueles países adiram às iniciativas do Brasil e não tanto pelo conceito que define o último pode ser sintetizado nessa afirmação da autora:

> a hipótese é que **a hegemonia suave (*soft hegemony*) e a liderança podem representar diferentes estratégias em um processo contínuo**: a hegemonia inicia um processo de socialização com o objetivo de realizar seus próprios objetivos, mas em uma segunda etapa a adoção de suas normas e valores pelos estados subordinados leva a uma uniformidade de fins e interesses, **transformando assim os subordinados em seguidores** (Destradi, 2010, p. 924, tradução e grifo nossos).

Aqui, há dois aspectos a serem destacados: nesta pesquisa, os alvos da socialização são países que apresentaram resistências e considera-se, ainda, a possibilidade de adaptação por parte do líder dos interesses, de forma que o próprio líder pode se envolver em um processo de aprendizado. Mas há concordâncias em relação a entender que as estratégias são dinâmicas, portanto, pode haver aprendizado por parte da potência regional, além do que as estratégias mudam; por isso o contínuo.

As diferentes abordagens teóricas ressaltam determinados aspectos da liderança. O realismo neoclássico oferece conceitos para analisar a relação entre estímulos sistêmicos, recursos de poder e a política externa de potências regionais (Nolte; Schenoni, 2021). Nolte (2010) argumenta que o aspecto ideacional também importa na análise, de forma que as motivações e os valores não podem ser subtraídos das análises sobre poder e influência. Ademais, deve-se perguntar que tipo de poder e qual propósito buscam as potências regionais (Hurrell, 2010).

Nessa mesma linha, Narlikar (2013) destaca que o aspecto ideacional é fundamental em negociações internacionais, pois há, nesses contextos, uma competição pelo domínio da subjetividade, em especial, sobre as diferentes noções sobre a ordem global. Isso se relaciona ao que Nabers (2010, p. 949, tradução nossa) indica ser central para compreender a liderança: "a luta pelo significado é central para uma compreensão da liderança. O significado tem que ser internalizado nas representações intersubjetivas de outros atores relevantes". Táticas de enquadramento de uma mensagem (*framing*) elevam nosso entendimento de como as ideias são moldadas e aplicadas para se atingir um fim, e pode indicar um comportamento culturalmente enraizado (Narlikar, 2013).

Em suma, esta pesquisa considera o que Mesquita (2021), ao revisitar a literatura sobre potências regionais, sintetizou sobre as principais características daquelas: pertencer a uma

região geográfica; possuir recursos que são superiores; ter alta influência regional; prover bens à região; possuir anseio para liderar; e ter a aceitação dos demais. O Brasil atende aos requisitos de ser uma liderança, pois: pertence a uma região geográfica (América do Sul), possui os recursos materiais superiores, além do anseio de liderar (Mesquita, 2021). O último aspecto, ter a aceitação dos demais, é objeto de debate (Gardini; Almeida, 2016), e, por isso, esta pesquisa o considerará na análise também.

2.2 Líderes e seu entorno regional

Quando se fala sobre liderar, o que se está liderando? Não se lideram os países propriamente, pois isso feriria o reconhecimento da soberania e da autonomia deles para atuar internacionalmente. Lideram-se projetos ou iniciativas que agrupam países e defendem algo que é comum a todos. Uma liderança conduz um projeto ao mesmo tempo em que é percebida como ator capaz de mobilizar recursos, sejam materiais ou políticos, e outros atores.

Potências regionais são peças-chave nas instituições de governança regional e sua capacidade de influência dependerá de sua habilidade para determinar a agenda e cooperação (Flemes, 2010). Nesse sentido, a institucionalização e a integração regional são importantes para potências regionais emergentes, pois são instrumentos de agregação de poder (Nolte, 2010). Mesmo que se argumente que a institucionalização é uma grande estratégia de grandes potências fracas ou em declínio, Pedersen (2002) destaca que são as potências regionais que iniciam a institucionalização de uma região.

Para Osterud (1992), a região é um sistema internacional de Estados em miniatura, portanto, a potência regional possui uma posição dominante na hierarquia de estado ou é capaz de se defender de uma coalizão de outros Estados (Osterud, 1992). Ordens regionais "são o resultado da interação entre os estados que aspiram à liderança regional e os demais estados da região correspondente" (Nolte, 2010, p. 899).

A caracterização das dinâmicas do subsistema regional leva em conta a coesão interna (cultural, política e economicamente), a infraestrutura e comunicações, as relações interestatais (conflitivas, cooperativas e os canais de contato) e a hierarquia de poderes, aspectos estes que podem ser afetados por potências extrarregionais (Osterud, 1992).

A liderança deve envolver uma dimensão normativa, pois precisa ser demonstrado que uma visão de mundo particular é compatível com os anseios dos seguidores regionais (Nolte, 2010). Como afirma Nabers (2010, p. 948, tradução nossa), "a liderança (em contraste com o

poder) está essencialmente relacionada à ideia de construção de comunidade; ela é relacional e dependente de seguidores dispostos; os líderes não agem sozinhos". Líderes em potencial se comprometem com a construção institucional para que a liderança seja mais efetiva de ser exercida (Nabers, 2010).

A liderança deve ser conceitualizada como uma atividade em um contexto institucionalizado, e líderes devem estar atentos aos diferentes contextos institucionais, isto é, os níveis bilateral, regional ou global (Nabers, 2010). Mesmo que a liderança seja um exercício e que requeira a adesão, pode ser contestada, principalmente por aqueles que estão deixados de lado ou em posição de subordinação em relação ao líder (Nabers, 2010).

O poder é relacional, logo, deve-se atentar às formas como reagem os Estados que são "alvos" do exercício de poder, e o poder é estrutural, ou seja, ocorre dentro de estruturas materiais e ideacionais (Hurrell, 2010). Nolte e Schenoni (2021) argumentam que o ato de reconhecer a importância da potência regional não significa aderir à liderança pretendida pela última, pois Estados secundários podem também agir ativamente para miná-la. Essa é uma forma de contrabalancear a reivindicação da liderança pela potência regional (Nolte; Schenoni, 2021).

A falta de apoio de países vizinhos é o que impede o sucesso de uma potência emergente em alcançar seus objetivos (Schirm, 2010). Não apenas assimilar as crenças dos Estados secundários é importante, mas a divisão de poder deve atender aos objetivos daqueles, sem que a agenda setorial de governança lhes confira poder de influência sobre o Estado dominante (Flemes, 2010).

Para que uma liderança regional seja efetiva, os países vizinhos devem aceitar a liderança da potência emergente, pois o aumento de poder da primeira afeta diretamente a região (Schirm, 2010). Potências emergentes não podem coagir pelo apoio, mas precisam entregar os incentivos para garantir a aceitação de sua liderança, além de incorporarem os interesses e ideias dos potenciais seguidores (Schirm, 2010).

É necessária uma abordagem centrada no agente para compreender as estratégias com os vizinhos e a forma que aquele influencia a ordem regional (Destradi, 2010), assim como a abordagem posicional serve para determinar o *status* dentro de hierarquias, isto é, entender a definição de hierarquias regionais e o *status* de cada Estado dentro daquela a partir da distribuição de recursos de poder (Nolte; Schenoni, 2021).

A relação entre líder-liderados pode ser coletiva quando a relação se dá dentro de um grupo como um bloco regional, ou seja, em espaços institucionalizados, ou no formato de

centro-raios (*hub-spokes*), quando a relação é individualizada, e as respostas por parte dos liderados podem ser adesão (*bandwagoning*), equilíbrio (*balancing*) e resistência, e apenas o primeiro sustenta o exercício da liderança (Malamud, 2011).

Nessa mesma linha, Lobell, Jesse e Williams (2015) argumentam que há três estratégias de resposta: acomodação, resistência e neutralidade. Em relação às estratégias de resistência, o neorrealismo é a abordagem teórica que explica que o Estado buscará formas de contrabalancear o poder hegemônico por estar preocupado com sua segurança (Lobell; Jesse; Williams, 2015). Porém, há formas mais suaves de resistência para conter ações hegemônicas, as quais podem empregar o uso da diplomacia, instituições internacionais, direito internacional e estratégia econômica (Lobell; Jesse; Williams, 2015).

Estados secundários, desde a perspectiva realista, são mais inclinados a aderir à hegemonia regional do que a agir para contrabalancear; podem, da perspectiva liberal, vincular hegemonias regionais no âmbito de organizações regionais e, por meio da interdependência, podem, segundo construtivistas, criar identidades (Lobell; Jesse; Williams, 2015).

Nos casos de acomodação, as instituições regionais podem oferecer os meios para se chegar a acordos e arranjos cooperativos (Lobell; Jesse; Williams, 2015). A participação nas instituições pode constranger o poder hegemônico, considerando que Estados têm tanto interesses comuns quanto interesses conflitantes entre si (Lobell; Jesse; Williams, 2015).

Já Mesquita (2021) argumenta que as estratégias de acomodação ou adesão, ao final, são a aquiescência por parte do seguidor em relação à reivindicação da liderança pela potência regional. O autor adota a perspectiva de Schirm (2010) sobre *followership* ser a adesão de objetivos que não eram compartilhados anteriormente, e que o comportamento adotado é o de "abandonar os esforços contrários, manifestar a concordância explicitamente, ou recorrer ao líder em momentos de necessidade" (Mesquita, 2021, p. 3, tradução nossa).

Uma potência regional busca projeção na região para alcançar *status* global (Hurrell, 2010). Nesse sentido, o *status* global pode vir do reconhecimento de ser representante da região, de ser provedora de ordem estável ou de ter poder de agregação (Hurrell, 2010). O contexto é fundamental para conceituar os Estados e suas relações de poder, uma vez que Estados estão inseridos em diferentes sistemas de relações que podem se sobrepor (Lobell; Jesse; Williams, 2015).

Uma das dificuldades que permeia a identificação de potências regionais é a relação complexa entre o ambiente regional e o global (Hurrell, 2010). Grandes potências podem fomentar ou conter, por meio da persuasão, potências regionais a exercerem a liderança na

região (Nolte; Schenoni, 2021). Quanto mais fragmentada a região e menor o seu tamanho, mais fácil deveria ser para que qualquer Estado possa se tornar uma potência regional (Nolte; Schenoni, 2021). É, portanto, de interesse do Estado, para garantir a hegemonia regional, excluir potências extrarregionais e, se necessário, os demais países que competem pela liderança das instituições de cooperação regional (Nolte, 2010).

As ideias e interesses das potências regionais não devem ser compreendidas apenas no contexto regional ou doméstico, pois potências regionais não são fechadas em si mesmas, mas estão em constante interação com o mundo externo (Hurrell, 2010). A estrutura desigual do sistema internacional, e suas forças globalizadoras, tensiona a formação de preferências nacionais; dessa relação, as ideias, normas e práticas externas se chocam com as ideias e práticas domésticas (Hurrell, 2010).

O nível sistêmico incide na delimitação de regiões e no grau de autonomia relativa destas, na distribuição de recursos de poder e na capacidade de difusão de ideias (Hurrell, 2010). Os fatores sistêmicos podem incidir no cálculo sobre o custo-benefício do exercício da liderança em uma região, conforme argumentado por Nolte e Schenoni (2021).

Em regiões menores e sem concorrentes de igual nível, a liderança será menos onerosa; em uma região menor e fragmentada, a liderança poderá ser exercida por qualquer Estado; mas em uma região menor, onde há concorrentes, o custo para exercer a liderança pode ser elevado (Nolte; Schenoni, 2021).

Em suma, dada a sua característica mutável (Hurrell, 2010), o estudo sobre potências regionais perpassa por considerar como se constituem conjuntamente seus elementos: o regional e o global, e a liderança e os liderados. Nesta pesquisa, busca-se contribuir para essa área de estudos considerando os dois elementos anteriores e adicionando mais um: o da relação bilateral entre o Brasil e cada um dos três países que conformam um eixo do subsistema regional sul-americano.

2.3 Construir é persuadir: a abordagem construtivista nas Relações Internacionais

Como demonstrado nas páginas anteriores, a liderança é um exercício de um Estado, notadamente da potência regional, sobre outros Estados de uma região – delimitada econômico, político e culturalmente – com o objetivo de que estes validem a liderança por meio da construção de objetivos comuns.

Estudiosas e estudiosos do assunto concordam que, para isso, o aspecto ideacional é necessário para que se estabeleça uma narrativa sobre os anseios, interesses e objetivos de um

projeto regional. A socialização é como os demais Estados ou potências secundárias validarão a liderança da potência regional.

Sendo assim, esta pesquisa privilegia a abordagem construtivista das Relações Internacionais para analisar como o Brasil buscou trazer o Chile, a Colômbia e o Peru para as suas iniciativas de regionalismo, e emprega a persuasão normativa como ferramenta analítica para tal. A persuasão é o que conecta o esforço da política externa brasileira para os vizinhos e a adesão às iniciativas de regionalismo impulsionadas pelo Brasil.

A persuasão normativa (Checkel, 1999, 2005) é um mecanismo de socialização em que um ator mobiliza argumentos e incentivos materiais com o objetivo de mudar a mente do outro. A capacidade de mobilizar ambos os recursos para atingir um objetivo específico revela as relações de poder entre ator persuasivo e o alvo da persuasão.

Esta subseção busca apresentar a trajetória do construtivismo nas relações internacionais com o objetivo de destacar que a sempre tão falada construção social nas Relações Internacionais passa por processos de persuasão. Em síntese, *construir é persuadir*. Isso se torna mais evidente ao destacar como importantes trabalhos construtivistas nas Relações Internacionais estão, ainda que implicitamente, tratando de processos de persuasão normativa.

O construtivismo se estabeleceu como abordagem teórica na disciplina de Relações Internacionais no contexto da virada sociológica e das transformações globais que afetaram o desenvolvimento da disciplina, notadamente na América do Norte (Jackson; Sorensen, 2018) e na Europa (Checkel, 1999). Finnemore e Sikkink (1998) destacam que a virada é, na verdade, uma volta às preocupações tradicionais da disciplina.

O construtivismo é o reconhecimento de que a realidade social é uma construção social, ou seja, é resultado de entendimentos coletivos que emergem da interação social (Nabers, 2003). O construtivismo trouxe as demandas suprimidas para o debate, ao defender a ontologia da constituição conjunta, e tornou-se *mainstream* nos debates teóricos quando se normalizou como ciência. Por sua vez, os construtivistas críticos, mais próximos do pós-estruturalismo, argumentam que o construtivismo *mainstream* abandonou seu potencial ao fazê-lo.

A anarquia (sua definição, natureza e consequências), a cooperação internacional, os ganhos absolutos e relativos, as capacidades e intenções, e, por fim, as instituições e regimes são alguns dos principais pontos de discussão entre o neorrealismo e neoliberalismo (Baldwin, 1993). A crítica construtivista às teorias proeminentes era que elas não reconheciam a possibilidade de mudanças drásticas no sistema internacional: o fim da Guerra Fria revelou que

as relações internacionais não são fixas e independentes da ação humana e da criação de teias de significados compartilhados (conhecimento intersubjetivo) (Guzzini, 2000).

O desenvolvimento do Construtivismo na disciplina de Relações Internacionais é sintetizado, como argumentado por Peltonen (2017), pela ramificação entre dois tipos de cognição, sendo a cognição um processo mental em que indivíduos produzem conhecimento a partir da percepção, do raciocínio e do julgamento. Nesse sentido, as duas cognições dizem respeito ao construtivismo de via média, que busca construir pontes entre a abordagem racionalista e interpretativista para dar inteligibilidade ao mundo social, e ao construtivismo crítico, que considera que a realidade só pode ser acessada por meio da linguagem e que o conhecimento é resultado de uma construção social (Peltonen, 2017).

Ideias moldam o mundo por meio das ações de atores sociais, os quais possuem entendimentos sobre o ambiente material, social e político. As mudanças nas condições materiais, por sua vez, afetam as ideias que atores têm sobre o seu meio e "as percepções do mundo exterior são mediadas por processos ideacionais, que podem tomar diferentes formas" (Béland, 2010, p. 148, tradução nossa).

O poder material não é minimizado, mas a forma que se entende armas nucleares, utilizando o mesmo exemplo de Wendt (1999), se são uma ameaça ou um recurso protetivo necessário, depende da forma que se constrói o discurso em relação aos seus fins (Nabers, 2010). Os significados são, portanto, constituídos por práticas discursivas que conseguem se sustentar (Nabers, 2010).

A abordagem sociológica ampliou o debate das Relações Internacionais ao retomar a formação de identidades, da corrente pós-modernista, e ao considerar que a realidade é socialmente construída entre agentes e estruturas, isto é, identidades e interesses dos agentes surgem da interação destes com as estruturas (Checkel, 1999). O construtivismo é "epistemologicamente sobre a construção social do conhecimento e ontologicamente sobre a construção da realidade social" (Guzzini, 2000, p. 160, tradução nossa).

A obra *World of our makin*g, publicada em 1989 por Nicholas Onuf, é considerada o ponto de partida ao cunhar o termo *construtivismo* na disciplina, estabelecendo o que, atualmente, se conhece por *early constructivism*, e avançando ao construtivismo de via média, o qual ganhou proeminência com Emmanuel Adler e Alexander Wendt (Peltonen, 2017).

Enquanto a teoria neorrealista trabalhou com conceitos de poder e interesse nacional dos Estados em um ambiente anárquico, e a teoria neoliberalista passou a argumentar que as instituições desempenhavam um papel importante nas relações internacionais, a partir de 1990,

os teóricos começaram a explorar o papel das ideias nas relações internacionais, principalmente no que diz respeito ao sistema de crenças e percepções no processo decisório de política externa, incorporando as contribuições das áreas da Psicologia, da Sociologia e da Pesquisa Cognitiva para responder: como ideias importam no mundo social? (Wendt, 1999).

A crítica dos construtivistas ao neorrealismo e neoliberalismo não diz respeito ao que debatiam, mas ao que se ignorava no debate: "o conteúdo e fontes dos interesses do Estado e a caracterização do 'tecido social' da política global" (Checkel, 1999, p. 324, tradução nossa). A lente construtivista considera que o sistema internacional é um sistema composto de práticas humanas que dão inteligibilidade às práticas internacionais por meio de construção e reprodução de normas (Guzzini, 2000).

Os interesses são constituídos largamente por ideias, o que significa que sistemas sociais também são estruturados pelo conhecimento intersubjetivo (Wendt, 1999). Contudo, construtivistas não abandonam inteiramente o poder material em suas análises: reconhecem que processos de socialização podem ser reforçados por incentivos ou sanções materiais (Finnemore e Sikkink, 1998).

Considerando a ontologia de constituição mútua, em que agentes e estruturas não são reduzidos em relação ao outro, abriu-se o espaço para que se questionasse a "caixa preta" do Estado no que diz respeito à formação de identidade e interesses (Checkel, 1999), bem como a construção de uma identidade comum se deu por meio de processos de socialização e aprendizagem no âmbito de instituições internacionais (Checkel, 1999).

Trabalhos como os de Wendt (1999) e Checkel (1999) tinham como proposta a construção de pontes (*bridge building*) entre estruturalismo e individualismo, e racionalismo e reflexividade – o que acabou levando o construtivismo de uma posição dissidente a uma posição *mainstream* (Peltonen, 2017). Consequentemente, essa corrente prevaleceu sobre a corrente mais crítica, a qual argumentava que havia contradição entre a ontologia intersubjetiva e a epistemologia positivista (Peltonen, 2017), e foi amplamente incorporada nas análises de diferentes áreas de estudo da disciplina.

O construtivismo como abordagem teórica nas Relações Internacionais não entregou uma grande teoria, mas sim trouxe ao debate a necessidade de entender o mundo social, e consequentemente os conceitos como "poder" e "anarquia", como mutuamente constituídos.

O construtivismo de via média acabou prevalecendo ao buscar o meio-termo entre abordagens racionalistas e reflexivistas. Nesse sentido, estabeleceu-se a máxima de que vivemos em um mundo socialmente construído.

O construtivismo pragmático contribui ao programa de pesquisa sobre como compreender o impacto de ideias no comportamento coletivo ao destacar as instituições internacionais como espaço de socialização (Haas; Haas, 2002). O construtivismo pragmático é uma abordagem teórica cujos elementos constitutivos, a prática política, a ciência social e o conhecimento material sobre o mundo permitem elaborar uma ampla teoria de mudança política, de forma a incluir "as ideias sobre o mundo dentro das condições sociais das quais emergem ou são construídas" (Haas; Haas, 2002, p. 574, tradução nossa).

Como se constrói socialmente o mundo? Nesta pesquisa, defende-se que a construção social ocorre por processos de persuasão. A persuasão envolve o aspecto ideacional, como a construção de narrativas e as ideias que as sustentam, e o aspecto material, envolvendo o que é ofertado, seus ganhos e custos. O agente a ser persuadido ingressa em um processo cognitivo sobre a validação das ideias, se elas fazem sentido ao que se sabe (tempo passado), ao que se vivencia (tempo presente) e ao que se projeta (tempo futuro) no mundo social, e sobre os aspectos materiais, o que se ganha e se perde, e quais são os custos e retornos.

Nesse sentido, a presente pesquisa segue as contribuições de Checkel (1999) e Zürn e Checkel (2005) sobre conciliar ambos os aspectos nos processos de persuasão. Ideias são fundamentais para convencer uma audiência a atingir certos resultados e objetivos comuns, sendo aquelas elemento central de canalização de poder político (Béland, 2010). A formação e o estabelecimento de normas internacionais ocorrem por atores que possuem ideias, as quais indicam o que é apropriado, e se engajam ativamente para que essas, contidas em normas, sejam amplamente aceitas (Finnemore; Sikkink, 1998).

Haas e Haas (2002) argumentam que o construtivismo pragmático destaca que mudanças ocorrem pela identificação de um *puzzle* e pela introdução de novas ideias por meio das comunidades epistêmicas nos espaços das instituições internacionais. Isso é um processo de aprendizado, que não é abordado em outras correntes teóricas de Relações Internacionais, nem no construtivismo convencional (Haas; Haas, 2002).

Trabalhos construtivistas estão tratando de processos de persuasão, mesmo que o façam implicitamente.

A Teoria da Metáfora Conceitual diz respeito aos conceitos que emergem da natureza de nossos corpos na interação com o mundo e residem tanto no inconsciente quanto na memória de longo prazo (Flanik, 2011). A metáfora conceitual emerge do subjetivo (*mental domain*) para o intersubjetivo (*target domain*), e constrói significados (Flanik, 2011).

As estruturas metafóricas constituem agentes na medida em que fazem parte do conhecimento intersubjetivo e "possibilitam as práticas de produção de significado dos tomadores de decisão em política externa, incluindo os conceitos e categorias com os quais eles falam, persuadem e raciocinam" (Flanik, 2011, p. 432, tradução nossa).

Na área de Segurança Internacional, a Teoria Clássica do Complexo de Segurança parte da abordagem construtivista para entender como determinados temas se tornam securitizados, isto é, a segurança se torna uma prática social. A securitização ocorre quando a ameaça existencial passa a ser socialmente aceita e compartilhada (Buzan; Waever; Wilde, 1998) e, então, permite o surgimento de distintas dinâmicas de segurança (Buzan; Waever, 2003).

A construção da ameaça existencial parte do agente social e apenas existe como resultado de um processo intersubjetivo em que as partes estão imersas na mesma estrutura social. A construção discursiva é o elemento fundamental da Teoria da Securitização. O ato de fala, ou seja, a afirmação como o próprio fato, em si, indica e constrói qual é a ameaça existencial para uma audiência (Buzan; Waever; Wilde, 1998).

Além da construção discursiva, na qual a reação da audiência perante o desempenho do agente securitizador é fundamental para compreender como se dá o processo de securitização, estudos da Escola de Paris têm enfatizado os desdobramentos práticos e complementares ao ato de fala, como os instrumentos que são aplicados no processo de securitização e o contexto em que se dão as práticas discursivas (Balzacq; Léonard; Ruzicka, 2016).

Checkel (1999, 2005) estudou os mecanismos de socialização como fator causal para a constituição de uma identidade europeia. O surgimento de instituições regionais após a Guerra Fria levantou questões sobre o potencial socializador das Instituições Regionais nos países da Europa Oriental em transição. Seus trabalhos se debruçaram sobre a construção de identidades, baseadas nas ideias de comunidade e pertencimento, entre Estados e instituições (Checkel, 2005).

Sobre o potencial socializador de instituições, um dos resultados de sua pesquisa é que a aceitação de normas supranacionais é mais provável de ocorrer quando os atores envolvidos no processo decisório possuem experiências prévias nessa temática do que aqueles que não as têm (Checkel, 2005).

Em relação às instituições, o Construtivismo Institucionalista é a abordagem utilizada para examinar processos de mudanças institucionais, dadas as limitações do Institucionalismo Histórico em compreender como ideias estão presentes no momento da criação de instituições,

nas pré-condições para mudança institucional e, logo, na reconfiguração pós-transformativa (Hay, 2006).

As ideias informam como se construirá uma instituição, de modo que "as ideias permitem que os agentes reduzam a incerteza, proponham uma solução particular para um momento de crise, e capacitam os agentes para resolver essa crise, construindo novas instituições de acordo com estas novas ideias" (Blyth, 2002, p. 11, tradução nossa).

Nesse sentido, Palacio (2020) utiliza o institucionalismo construtivista para demonstrar que as ideias sobre o regionalismo aberto, o pragmatismo, a flexibilidade e a integração profunda tiveram papel causal no desenho institucional da Aliança do Pacífico, ou seja, em processos de institucionalização no regionalismo sul-americano. Nabers (2003), ao analisar o estágio inicial da formação institucional da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), identifica que as ideias de maior interdependência, destino comum e cultura homogênea levaram os países a se engajarem em um processo comunicativo sobre a definição da região e de quais Estados fariam parte dela, bem como a sua institucionalização. Nessa etapa, os países consideraram o regionalismo como uma forma de mecanismo de autoajuda em tempos de crises (Nabers, 2003).

A institucionalização decorre da comunicação social e da mudança de atitudes, identidades e interesses dos Estados, em que a identidade os leva a integrar uma única instituição (Nabers, 2003). O institucionalismo discursivo, de Vivian Schmidt (2008, 2010, 2011), diz respeito aos processos interativos nos quais as ideias são geradas e comunicadas a uma audiência e dentro de um contexto institucional. Agentes sociais dão sentido ao ambiente institucional devido às habilidades de fundo ideacional e conseguem mudá-lo devido às habilidades discursivas em primeiro plano (Schmidt, 2010).

Nesse sentido, a mudança institucional está relacionada às habilidades discursivas, pois agentes sociais têm a capacidade de falar criticamente sobre as instituições, comunicar o que pensam sobre estas aos seus pares e, por meio de coalizões discursivas, mudá-las (Schmidt, 2010). Schmidt (2011, p. 83, tradução nossa) argumenta que "discurso não é apenas sobre o que é dito, mas sobre quem diz o que, onde, quando e por que", o que, em essência, *são os elementos constitutivos do processo de persuasão normativa.*

Ao analisar o papel das ideias econômicas na política exterior, Guerra-Barón (2014, p. 228, tradução nossa) argumenta:

> a fórmula Fujimori-Toledo no plano das relações econômicas internacionais demonstra a importância das ideias mencionadas por Goldstein (1988) na construção das instituições, na medida em que

> evidencia a maneira como elas permeavam o conjunto normativo nos três âmbitos de análise propostos: doméstico, bilateral e multilateral.

O construtivismo, de uma forma ou de outra, é comumente invocado quando há a necessidade de se considerar o papel das ideias na construção social. Há ramificações teóricas como o realismo construtivista (Barkin, 2003; Ramírez-Bullón; Pérez-Jiménez; Badillo-Sarmiento, 2021), construtivismo institucional (Hay, 2006) ou institucionalismo discursivo (Schmidt, 2008, 2010, 2011).

É possível assumir que uma das fortalezas do construtivismo é justamente ser uma abordagem à qual todas as demais correntes recorrem quando é necessário abordar o papel das ideias e das mudanças políticas ocasionadas por mudanças de percepções, discursos e narrativas.

Retomando o debate sobre lideranças regionais, observa-se que o processo de persuasão está presente na conceituação e estudos sobre aqueles. Schirm (2010, p. 199, tradução nossa) argumenta que "as potências emergentes têm de oferecer incentivos materiais e/ou ideias compartilhadas que são percebidas como superiores à opção de não seguir a potência emergente ou a de seguir outros líderes", que é uma das condições para que a persuasão normativa seja exitosa (Checkel, 1999, 2005; Zürn; Checkel, 2005).

É ainda mais evidente a relação de liderança e de persuasão para Schirm (2010) a partir de sua definição sobre liderança. Sem mencionar o termo construtivismo no artigo, a definição de Schirm (2010) leva a concluir que liderança e seguidores é um processo de constituição conjunta. Torna-se líder à medida que se convence uma audiência (neste caso, regional), assim como torna-se seguidor à medida que a audiência valida aqueles objetivos e proposições como superiores.

Tais contribuições construtivistas tratam implicitamente de processos de persuasão nos quais o discurso se torna o elemento central. A capacidade de elaborar uma narrativa e convencer uma audiência a validá-la, internalizá-la e sustentá-la é como se constrói o mundo. E como se refaz ou destrói o que se havia construído também. Isto significa assumir que a realidade social pode ser mudada, pois o modo como a interpretamos e as narrativas que dão inteligibilidade a ela estão suscetíveis às transformações.

A dimensão regional não está ausente nesses trabalhos. As dinâmicas de segurança e os processos de securitização e dessecuritização levam em conta a região, uma vez que aqueles estão interligados entre unidades (Estados) de tal forma que não podem ser analisados separadamente (Buzan; Waever, 2003). Em processos de regionalismo e, principalmente, em

momentos de crise, Estados atuam como coalizões discursivas, criticam as instituições, agem em conjunto e criam narrativas sobre a governança regional, sendo capazes de transformá-las (Gonçalves, 2023; Schmidt, 2010).

2.4 Persuadir para construir

"A política, em sua essência, é a persuasão" (Demirdöğen, 2010, p. 190, tradução nossa) é um entendimento que se aplica bem para a área das Relações Internacionais. A persuasão diz respeito à formação ou mudança das atitudes de um público-alvo, o qual passa a adotar o comportamento desejado por quem o persuade (Demirdöğen, 2010).

Os estudos sobre persuasão em Relações Internacionais se inserem no campo da socialização internacional, destacando o processo de formação de identidades, a emergência de normas e o papel das instituições internacionais (Checkel, 2017).

A socialização se fundamenta na lógica de adequação às normas e regras que existem em um grupo social (Checkel, 2005). A socialização se dá por três mecanismos: persuasão normativa; indução externa; e reconstrução interna (Ikenberry; Kupchan, 1990). Quando se dá pelo primeiro, o *hegemon* garante a *compliance* sem fazer o uso de sanções ou induções materiais, mais baseado na persuasão ideológica e no aprendizado internacional (Ikenberry; Kupchan, 1990).

O segundo é a indução externa de normas por meio de manipulação de recursos materiais e implica a *compliance* das elites por meio da coerção; o terceiro é intervenção direta e a transformação de instituições políticas domésticas (Ikenberry; Kupchan, 1990). Para Checkel (2005), a socialização pode ocorrer pelo cálculo estratégico, pela adaptação de papéis e pela persuasão normativa, os quais seguem a lógica instrumental, vinculante e comunicativa, respectivamente.

O estudo conduzido por Ikenberry e Kupchan (1990) indicava que a socialização dependia dos esforços do *hegemon* para propagar sua concepção de ordem internacional, da suscetibilidade dos Estados secundários a se reestruturarem internamente, da incidência em elites (*elite community*) e de condições materiais. Em relação ao último, os autores argumentam que a socialização ocorreria principalmente via indução externa ou reconstrução interna, ou seja, por atuação direta (Ikenberry; Kupchan, 1990).

A análise sobre lideranças em contextos regionais deve levar em conta a comunicação e a interação social (Nabers, 2010). Trata-se da capacidade de convencimento de uma audiência

para que atuem de certa forma porque percebem que este é o seu interesse de fazê-lo (Béland, 2010). Schirm (2010, p. 216, tradução nossa) conclui que:

> as evidências mostram que a liderança das potências emergentes só ganha seguimento se for enquadrada de forma confiável como um projeto que também representa os objetivos de outros, a ponto de mudar seus próprios objetivos e, assim, esbater a distinção entre os objetivos da potência emergente e os dos seguidores.

Como novas normas se estabelecem é um processo que se dá pelo mecanismo da persuasão normativa. A persuasão normativa ocorre quando um agente socializador emprega argumentos com o intuito de convencer a audiência (Checkel, 1999, 2005). A persuasão é o processo pelo qual a subjetividade se transforma em intersubjetividade – ideias se transformam em normas – por meio da ação do agente (Finnemore; Sikkink, 1998).

Checkel (2005) define cinco condições de escopo relativas ao ambiente de interação, ao agente socializador e ao alvo da socialização para que a persuasão leve ao resultado final, que é a redefinição de interesses: ambientes mais insulados e menos politizados; o agente socializador tem sua autoridade reconhecida pelo grupo ao qual o alvo da socialização quer pertencer; o agente socializador atua sobre argumentos deliberativos; o alvo da socialização está disposto a analisar novas informações; e o alvo da socialização possui poucas crenças enraizadas (Checkel, 2005).

Parte-se do pressuposto que a audiência, ao ser exposta ao conteúdo de uma mensagem, ativamente avalia sua veracidade, conveniência e validade (Goodman; Jinks, 2004; Payne, 2001). O enquadramento de uma mensagem em negociações internacionais expressa como a dimensão ideacional é um componente fundamental do poder, pois são em negociações internacionais que se expressam noções, por vezes concorrentes, sobre a ordem global (Narlikar, 2013).

A persuasão normativa (Checkel, 1999, 2005) é um mecanismo de socialização em que um ator mobiliza argumentos e incentivos materiais com o objetivo de mudar a mente do outro em um ambiente livre de coerção evidente. Payne (2001) e Goodman e Jinks (2004) argumentam que o estabelecimento de normas é o resultado de um embate ideacional no qual ideias novas competem com ideias anteriormente aceitas, pois não existe um "vácuo ideacional". Ideias têm impacto político direto, e relações de poder são, em sua maioria, sobre processos ideacionais (Béland, 2010).

A abordagem construtivista trouxe ao debate o aspecto ideacional e como este molda as relações sociais por meio de processos de construção mútua. Contudo, cabe destacar a existência das dinâmicas de poder para que ideias tenham impacto no mundo social: como as ideias importam depende do embate entre elas e como a vencedora é internalizada, disseminada e perpetuada ao longo do tempo. A própria capacidade de mobilizar ambos os recursos com um objetivo específico revela as relações de poder entre o ator persuasivo e o alvo da persuasão.

Esse ponto é o que difere Construtivistas e Pós-Estruturalistas: o lugar das relações de poder ao construir o mundo social, e não apenas a constituição conjunta entre agentes e estruturas. No entanto, como demonstrado nos parágrafos anteriores, os trabalhos de autores construtivistas acabam admitindo certa relação de poder na construção social.

Ideias carregam consigo valores e preferências, de forma a providenciar marcos interpretativos a atores políticos, os quais classificam as informações em ordem de importância. O impacto das ideias está em informar como se deve compreender e agir sobre problemas específicos, bem como os objetivos que se busca alcançar (Larsson, 2015). Ao falar, geram-se regras e, onde há regras, há também a adequação a elas (Onuf, 2016). Nesse sentido, aprimoramos nossa compreensão sobre a ideia de poder e formas específicas de poder político ao assumirmos que ideias têm impacto político direto (Béland, 2010).

As ideias são constitutivas da realidade e são capazes de exercer influência própria, transcendendo o poder daqueles que as originaram (Larsson, 2015). Como argumentam os pós-estruturalistas, o poder é alcançado por meio dos discursos, os quais estabelecem quais informações e fatos são aceitos universalmente. A liderança é estabelecida por meio da hegemonia, que é a "luta discursiva entre os atores políticos pela afirmação de suas representações particulares do mundo como tendo um significado universal" (Nabers, 2010, p. 940, tradução nossa).

Observa-se esse cuidado em Nel e Stephen (2010, p. 88), que preferem referir-se às aspirações regionais em vez de liderança, pois, no caso de Índia, Brasil e África do Sul, "a preponderância regional não é universalmente bem recebida ou aceita em suas respectivas regiões, nem suas tentativas de moldar suas regiões em suas próprias imagens são sempre bem-sucedidas". Os autores ainda destacam que os mais próximos de chegar a uma hegemonia regional, ainda que em alguns aspectos, são a África do Sul e o Brasil.

Para Ikenberry e Kupchan (1990), a socialização ocorre quando há um período político crítico, quando a mudança normativa ocorre nas elites e quando está atrelada ao aspecto material do poder. Ikenberry e Kupchan (1990) ainda sinalizam para outros aspectos: as

qualidades das normas; o processo de cognição e aprendizado de duas vias (nas elites de Estados hegemônicos e secundários); e as ações, que podem ser cooperativas ou suscitar discórdias.

Identificar crises ou período político crítico é importante para compreender como atores sociais percebem o meio social no qual estão inseridos e quais ideias podem surgir desse contexto, tendo impacto significativo na institucionalização (Blyth, 2002; Schmidt 2008, 2010, 2011). Assumindo que a persuasão normativa é o que conecta o esforço da potência regional ao regionalismo, considera-se que instituições são espaços de socialização (Checkel, 2005), nos quais se refletem novas práticas e se desenvolvem novas políticas (Haas; Haas, 2002).

Nabers (2003) argumenta que o processo de institucionalização internacional se inicia com processos comunicativos e que se deveria entender quais tipos de pressões incidem naquele e levam a que atores "egoístas" reconsiderem seus interesses. Interdependência, a ideia de um destino comum e a homogeneidade podem ser fatores que levam esses atores a se engajarem em processos comunicativos, mas uma questão fundamental ao se analisar construção institucional é a criação de uma confiança básica (Nabers, 2003).

Mais recentemente, Guerra-Barón (2024) contribui teoricamente para o estudo do regionalismo a partir da abordagem construtivista. A autora argumenta que a construção de narrativas é fundamental para o estabelecimento de ordens regionais (Guerra-Barón, 2024). A última resulta de um processo em que um ator identifica esquemas regionais existentes e busca diferenciar-se deles a partir da construção de um discurso coordenado e exclusivo, e da socialização dessa linguagem com os semelhantes (Guerra-Barón, 2024).

Esta tese, por sua vez, contribui teoricamente para o campo construtivista, de modo a destacar as noções sobre passado, presente e futuro na construção do regionalismo sul-americano e como aqueles fazem parte de um processo contínuo. Sabendo que o regionalismo latino-americano é marcado pela diversidade de projetos, que se estancaram ou se sucederam ao longo dos anos, a experiência passada refere-se aos projetos percebidos como positivos ou negativos, o presente é a situação atual na qual se identificam as oportunidades e os desafios regionais, e o futuro é o cenário idealizado no qual se projetam as orientações normativas do regionalismo.

Esta abordagem orienta, especialmente, a análise presente nos capítulos 4, 5 e 6, que são os capítulos de maior contribuição empírica e teórica desta tese.

2.5 Desenho de pesquisa

Para analisar a política externa brasileira para Chile, Colômbia e Peru, parte-se dos estudos que discutem a inserção regional e a ascensão internacional do Brasil e propõe-se aproximá-los da literatura teórica sobre socialização internacional, com o objetivo de entender como o Brasil busca socializar os países da região para o seu projeto de regionalismo.

Nesta tese, parte-se da perspectiva construtivista do estudo sobre o regionalismo e considera-se a persuasão normativa como o mecanismo causal entre a Política Externa e o Regionalismo. Isso se deve ao fato de que, na América do Sul, as dinâmicas do regionalismo fundamentam-se, principalmente, na política externa dos países (Malamud, 2016) e na atuação de seus presidentes durante o exercício da presidência *pro tempore* dos blocos (Morales Ruvalcaba, 2020).

A definição de Schirm (2010, p. 200, tradução nossa) sobre interesses e ideias na relação entre lideranças e liderados é útil para a abordagem construtivista que orienta a pesquisa:

> os interesses são definidos aqui como considerações de material social, por exemplo, sobre tarifas e subsídios, e acesso à tomada de decisões internacionais. As ideias são definidas como expectativas e crenças da sociedade sobre identidades nacionais, regionais e internacionais ou sobre como organizar o sistema internacional. Interesses e ideias são considerados como influências cruciais na formação de preferências governamentais na política (econômica) externa.

Esse último ponto é ainda mais relevante para entender como se construiu a relação liderança-liderados entre o Brasil e o Chile, a Colômbia e o Peru, pois, como argumenta Guerra-Barón (2019a), a afinidade e a convergência da política exterior econômica entre esses três países permitiram que eles dessem impulso às iniciativas como: i) negociar o acordo de livre comércio com os Estados Unidos (EUA) no início dos anos 2000; ii) propor o Arco do Pacífico Latino-Americano em 2007; e iii) propor e consolidar a Aliança do Pacífico a partir de 2011.

Com a saída desses três países da Unasul para criarem o Prosul em seguida, reforçou-se o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano. Isso, pois Chile e Colômbia, em maior medida, e Peru, em menor medida, replicaram as características da Aliança do Pacífico para substituir o papel da Unasul na integração e cooperação regional (Gonçalves, 2023).

A pergunta central que guia o projeto de tese é: como foi o processo negociador do Brasil com Chile, Colômbia e Peru para que estes aderissem às iniciativas de regionalismo na América do Sul? A pergunta auxiliar é: como uma potência regional trabalha para organizar a

região de acordo com o seu projeto de regionalismo, considerando principalmente os países que são mais resistentes a esses projetos?

Esses são três países que, na literatura sobre regionalismo, eram parte do modelo poligâmico dentro da Unasul (Comini; Frenkel, 2014), possuem convergência de política externa econômica (Guerra-Barón, 2019a), fundaram a Aliança do Pacífico para contestar a Unasul (Guerra-Barón, 2019b; Palacio, 2020), passaram a liderar iniciativas como o Prosul, Pacto de Letícia e Grupo de Lima diante da fragmentação da Unasul (Barros; Gonçalves, 2021; Gonçalves, 2023), e replicaram no Prosul as mesmas características da Aliança do Pacífico para substituir a Unasul no regionalismo sul-americano (Gonçalves, 2023).

Sendo o objetivo geral analisar como o Brasil aborda o regionalismo da América do Sul com o Chile, a Colômbia e o Peru, propõe-se a metodologia de Estudo de Caso. A metodologia de Estudo de Caso, principalmente o estudo de casos múltiplos, é adequada para responder questões do tipo "Por quê" e "Como", para pesquisas que considerem o contexto e para identificar as similaridades e diferenças entre os casos selecionados (Baxter; Jack, 2008).

O estudo de caso segue a lógica da comparação estruturada e focada, pois as perguntas são aplicadas igualmente em cada caso para orientar e padronizar a coleta de dados (George; Bennett, 2005). Deve-se identificar a classe de eventos, isto é, o universo ao qual pertence(m) o(s) caso(s) a ser(em) estudado(s), os quais são instâncias de um único fenômeno (George; Bennett, 2005).

A classe de eventos atende ao seguinte critério: potências emergentes e a construção de regiões (regionalismo). A subclasse de eventos é: a adesão de países contestadores aos projetos regionais patrocinados pela potência regional. Dada a relação entre ser potência regional e o exercício da liderança regional, a compreensão do Brasil como uma "liderança iniciada pelo líder" (Destradi, 2010) é adequada à perspectiva adotada nesta pesquisa, pois o Brasil buscou imprimir a marca sul-americana em suas iniciativas.

Os casos a serem estudados são: o processo negociador do Brasil com o Chile (caso 1), com a Colômbia (caso 2) e com o Peru (caso 3). O recorte temporal obedece ao critério de iniciativas políticas para promover a integração e a cooperação regional na América do Sul. Serão analisadas as negociações referentes à Casa (2000-2007) e, posteriormente, a adesão do Chile, da Colômbia e do Peru à Unasul (2007-2008). A seleção destes casos obedece ao critério de ter uma amostra representativa, relacionada ao arcabouço teórico e à pergunta de pesquisa (Baxter; Jack, 2008; Seawright; Gerring, 2008).

A pesquisa levará em conta a classificação de Gardini e Almeida (2016, p. 233) sobre as relações bilaterais de acordo com as seguintes estratégias: *collision avoidance* (Chile); *cooperation without alignment and multiple bounds* (Chile e Colômbia); *institutional counterweighting* (Chile e Colômbia); *soft balancing* (Colômbia); e *strategic alliance, opportunism* e *asymmetric alliance* (Peru).

Considerando a abordagem construtivista e o conceito de persuasão normativa (Checkel, 1999; Checkel, 2005; Checkel; Zurn, 2005), busca-se entender o processo negociador a partir da liderança regional, focando na argumentação e na barganha. Segundo Checkel (1999, 2005), as condições de escopo favoráveis para que ocorra a persuasão e se chegue à redefinição de interesses e, em última etapa, a mudança na identidade, dizem respeito às características do agente socializador, do ambiente de interação e do agente a ser persuadido.

Nesse sentido, a análise será estruturada e focada segundo as variáveis: discurso (qual discurso sobre integração regional para aqueles países predominava?); argumentos (por que aqueles países deveriam participar das iniciativas propostas pelo Brasil?); resistências (se houve e quais eram as dificuldades?); estratégias para superá-las (quais foram e como foram empregadas por executores da política externa?); e recursos (se houve barganha e quais recursos materiais foram envolvidos?).

George e Bennett (2005) argumentam que a primeira etapa para realizar um estudo de caso é a etapa da imersão: sistematização e revisão bibliográfica para construir uma narrativa cronológica e, assim, facilitar a compreensão das linhas gerais do caso. Nesta etapa, será feita uma revisão da literatura sobre política externa brasileira (com foco na região sul-americana) e as relações bilaterais Brasil-Chile, Brasil-Colômbia e Brasil-Peru.

A coleta dos dados foi feita por meio de revisão bibliográfica sobre o tema e a solicitação de telegramas diplomáticos por meio da plataforma Fala.BR[1]. Em seguida, realizou-se a leitura dos telegramas a fim de identificar os argumentos presentes nos discursos diplomáticos e relatos sobre o processo de construção institucional e negociação da adesão dos países ao projeto da Casa e, posteriormente, Unasul. Os dados foram organizados cronologicamente por meio do *software* Freeplane (mapa mental).

O método de análise é a Análise de Discurso. É um método adequado para compreender os fenômenos sociais a partir de uma perspectiva qualitativa, construtivista e interpretativista,

[1] Segundo a página do Governo Federal, "o Fala.BR é a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação do Poder Executivo Federal. Por meio dela você pode enviar pedidos de acesso à informação e manifestações de Ouvidoria (denúncias, elogios, reclamações, sugestões e solicitações) aos órgãos e entidades". Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/falabr. Acesso em: 15 jul. 2026.

em que as ideias são socialmente constituídas e sustentadas (Hardy; Harley; Phillips, 2004). Parte-se do pressuposto que o discurso mantém certo grau de regularidade nas relações sociais, de forma que será feita uma análise indutiva para identificar os argumentos presentes nos discursos, suas semelhanças e diferenças ao longo do tempo, obedecendo ao seguinte critério de delimitação dos textos (Neumann, 2008): telegramas e matérias de jornais sobre os assuntos "Casa" e "Unasul".

Dado que discursos se relacionam entre si (Neumann, 2008), será levado em conta que os discursos para estes três países estão inseridos em um discurso maior, o de priorização da América do Sul na política externa brasileira (Jenne; Schenoni; Urdinez, 2017; Mesquita, 2021). Como alertam Ikenberry e Kupchan (1990), há dificuldades em apresentar evidências sobre a busca de legitimação das posições de elites de nações hegemônicas e de identificar como ocorre a socialização com Estados secundários. Checkel (2005) também destaca que não se vê a persuasão acontecendo e que são necessários considerável tempo e acesso a uma série de documentos para compreender como ocorre a persuasão.

Em seu estudo sobre a adesão da Argentina e da Itália à liderança do Brasil e da Alemanha, respectivamente, Schirm (2010) utilizou *press releases*, discursos de oficiais do governo e matérias de jornais como fontes primárias, além de artigos acadêmicos como fontes secundárias. Ikenberry e Kupchan (1990) sugerem utilizar documentos, memórias e memorandos políticos.

Para Schirm (2010, p. 201, tradução nossa), a análise dos discursos de potenciais lideranças é interessante, pois "são a melhor maneira de rastrear o que uma sociedade considera legítimo em termos de ideias compartilhadas coletivamente e/ou interesses dominantes", uma vez que o discurso é a estrutura social na qual a relação entre líder e seguidores estão inseridas (Nabers, 2010).

Busca-se analisar quais foram os argumentos empreendidos no discurso de autoridades e representantes diplomáticos brasileiros a fim de convencer estes países a institucionalizarem a América do Sul a partir de iniciativas como a Casa e a Unasul. Busca-se identificar as semelhanças e particularidades dos discursos nos casos analisados e como se relacionam com o discurso de priorização da América do Sul na política externa brasileira.

Nas seções anteriores, foi ressaltado que momentos de crise são o ponto de partida para que sejam identificados os diferentes discursos e como eles competem entre si, as capacidades materiais envolvidas nesse processo (Nabers, 2010), a formação de coalizões discursivas

(Schmidt, 2010, 2022) e como novas ideias podem impactar o desenho institucional (Blyth, 2002; Nabers, 2003).

Isto foi observado no caso da desintegração da Unasul (Barros; Gonçalves, 2021; Gonçalves, 2023). Contudo, nesta pesquisa, a Iniciativa para as Américas de 1994 não constitui uma crise em si, mas é o contexto para que o Brasil busque institucionalizar a América do Sul. Naquele momento, o Mercosul estava desenvolvendo-se como primeira iniciativa de integração na redemocratização do Cone Sul e não havia o passado de uma instituição estritamente sul-americana.

Esta pesquisa dialoga com o trabalho de Mesquita (2021) na medida que é uma pesquisa tipo *Small-N,* limitando-se a entender como se deu a relação liderança-liderados entre o Brasil e países do eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo. Contudo, esta pesquisa emprega a metodologia qualitativa. A metodologia adotada nesta pesquisa também contempla um aspecto levantado por Nolte (2010, p. 899, tradução e grifo nossos), que é o de "comparar o conteúdo dos discursos sobre liderança regional com a estrutura das instituições regionais e as *estratégias das potências regionais*".

Ademais, esta pesquisa responde parcialmente ao questionamento proposto por Nolte (2010) de entender quais são as condições para que potências regionais secundárias aceitem a liderança da potência regional. Em suma, entender como Chile, Colômbia e Peru aderiram ao projeto da Unasul passa por compreender como o Brasil negociou com eles.

A originalidade da pesquisa reside em três pilares: i) parte-se da premissa que o eixo Santiago-Lima-Bogotá é um eixo contestador do regionalismo sul-americano (Gonçalves, 2023), analisando como o Brasil se relaciona com esses países para atingir o objetivo de institucionalização da América do Sul; ii) analisa-se a relação entre liderança-liderados a partir das dinâmicas próprias da região sul-americana; iii) analisam-se documentos diplomáticos desclassificados de reservados e secretos para ostensivos, e, até então, não analisados em outras pesquisas.

Chile, Colômbia e Peru são países cujas escolhas de política externa têm impactado significativamente os projetos brasileiros de cooperação e integração sul-americana, como visto na desintegração da Unasul. A definição dos casos analisados não segue estritamente o critério de potência regional secundária ou potência regional média, tal como indicado pela literatura especializada, uma vez que apenas Chile e Colômbia o seriam.

No lugar, segue-se a mesma linha proposta por Acharya (2014), em que se privilegiam as particularidades da região de análise e como elas contribuem para os debates teóricos. Isto é,

entender que esses países, ao demonstrarem um posicionamento de resistência aos projetos abrangentes, como a Unasul, conformam o eixo Santiago-Lima-Bogotá (Gonçalves, 2023).

Além disso, busca-se evidenciar que o entorno regional é um espaço de socialização importante e desafiador para potências emergentes e países em desenvolvimento: a América do Sul é uma região onde coexistem influências políticas e econômicas da potência regional e de potências extrarregionais.

3 O BRASIL E O REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

Em todos os capítulos desta tese, há menção ao termo regionalismo, pois parte-se da premissa que a compreensão sobre política externa brasileira para a América do Sul se torna mais robusta ao se aproximar dos estudos sobre o regionalismo e a integração regional.

Debater a integração regional latino-americana é uma atividade intelectual que não foge de: i) reconhecer a contribuição das teorias de integração regional, formuladas a partir da experiência europeia; ii) aplicar tais conceitos ao caso latino-americano, dada a influência europeia sobre o último, bem como reconhecer as limitações desses mesmos conceitos; iii) compreender como se desenvolve a integração latino-americana a partir da literatura sobre Economia Política Internacional (EPI), Regionalismo e Regionalismo Comparado.

Sobre os primeiros dois pontos, é destacado que as teorias de integração dizem respeito a um processo específico ocorrido na Europa, marcado por etapas e pela supranacionalidade, e a aplicação destes conceitos para compreender a integração latino-americana de forma acrítica estaria inclinada a classificá-la como exitosa, estagnada ou falha (Levi, 2020; Mariano, 2015; Nolte; Comini, 2016; Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Exemplo disto é a afirmação de Walter Mattli, importante teórico da integração regional europeia, em artigo publicado em 1999:

> Em um extremo, **a bem-sucedida União Europeia** conseguiu, nos últimos quarenta anos, estabelecer um conjunto de instituições e políticas, bem como um conjunto amplo e claramente definido de regras. No outro extremo, projetos como a **Associação Latino-Americana de Livre Comércio, o Pacto Andino e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental fracassaram em alcançar qualquer progresso rumo à integração** (Mattli, 1999, p. 2, tradução e grifos nossos).

O processo da integração regional europeia tem como marco o fim da Segunda Guerra Mundial, pois, a partir de então, iniciou-se a construção de relações pacíficas na Europa por meio de duas alternativas: o federalismo, união federal entre Estados europeus, e o funcionalismo, cooperação interestatal em áreas técnicas facilitada por organizações internacionais (Szucko, 2017).

Da perspectiva econômica, foi um processo de integração que avançou de uma zona de livre comércio até uma união político-econômica; um processo de etapas em que vão se eliminando barreiras tarifárias e alfandegárias, permitindo a livre circulação de pessoas e capital, estruturando cadeias produtivas, e adotando regulações comuns a todos os países

(Balassa, 1961). Nessa perspectiva, como pontua Szucko (2017), observam-se diferenças entre o estágio da integração econômica na UE e no Mercosul.

O processo de integração regional, desde as contribuições de teorias neofuncionalistas e intergovernamentalistas, diz respeito a um processo de transferência de competências e lealdades a uma autoridade nacional para uma autoridade regional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2023).

A teoria neofuncionalista entende o processo de integração como um processo iniciado pelo plano comercial, abarcando as dimensões políticas e sociais (incluindo as elites), e levando à consolidação da institucionalidade (Mariano, 2015). Dessa perspectiva, a integração regional deve iniciar em um setor estratégico com a capacidade de transbordamento (*spillover*) para outros setores e de geração de estímulos integracionistas (Mariano, 2015).

Já a teoria intergovernamentalista tem como centro da análise o comportamento racional do Estado; em um processo de integração, cada Estado define um conjunto de interesses a serem defendidos no âmbito regional e, em um segundo estágio, barganham esses interesses entre si, de forma a concretizá-los em ações (Mariano, 2015).

Sendo um processo que envolve o aprofundamento, considerando as etapas de um processo, e o alargamento, sendo este a expansão dos sujeitos que participam do processo (Mariano, 2007), as teorias de integração regional buscaram compreender os atores que o impulsionam, os fatores que dão perenidade à dinâmica e em que medida há a participação de outros setores da sociedade (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2023).

Portanto, um aspecto que se torna evidente nestes processos é o grau de institucionalização. Um modelo analítico mínimo proposto por Mariano (2007) para analisar um processo de integração, tendo em vista as diferentes abordagens e os diferentes casos, considera que a integração envolve a criação de sistemas de autoridade e controle, e o adensamento de relações de interdependência no nível regional, as quais se expressam na criação de mecanismos e instrumentos institucionais.

Em relação ao terceiro ponto sobre os debates acerca da integração regional latino-americana, o regionalismo define-se como um processo de construção e fortalecimento de instituições regionais, abarcando também os projetos de integração regional (Börzel; Risse, 2016). É um processo mais amplo e não necessariamente envolve a delegação de poderes a um órgão supranacional (Mariano, 2015).

Uma das expressões do regionalismo é a cooperação regional, seja ela formal ou informal, por meio de acordos ou regimes interestatais (Hurrell, 1995; Mariano, 2015).

Considera-se que o grau de institucionalização é necessário para atender às preocupações comuns, como a coordenação conjunta de posições em temas internacionais ou a promoção de um regime de segurança, entre outros (Mariano, 2015).

Na América Latina, o regionalismo se tornou a forma de promover a integração regional entre os Estados (Mariano, 2015; Riggirozzi; Tussie, 2018; Mariano; Bressan; Luciano, 2021). A integração não é apenas "um mecanismo de abertura comercial, mas é também uma estratégia de inserção internacional política e econômica" (Mariano, 2015, p. 18). Além disso, o regionalismo na América Latina é sempre iniciado pela lógica de cooperação regional entre Estados (Mariano, 2015).

Diferentemente do caso europeu, a soberania dos Estados é determinante para promover a integração latino-americana: não se optou por criar instituições supranacionais, mas, sim, fortalecer a soberania (s*overeignty-boosting*) dos Estados (Nolte; Comini, 2016; Malamud, 2022). Nesse sentido, Mariano e Ribeiro (2020) destacam que as experiências integracionistas latino-americanas divergem das definições clássicas das abordagens funcionalistas e apresentam características de fragmentação e sobreposição.

Como será abordado mais adiante, um modelo de integração regional defendido pela política externa passa por compreender sua relação com o princípio de autonomia. Como argumenta Mariano (2007), a própria noção de aprofundamento de um processo se relaciona com o nível de integração alcançado e o grau de autonomia preservado pelo Estado.

No caso latino-americano, a geração de interdependência econômica e a estruturação de cadeias produtivas regionais são fundamentais para um processo de integração regional. Muito se deve ao papel da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) na elaboração de diagnósticos e conceitos sobre a integração latino-americana. Criada em 1948, a CEPAL tem como objetivo colaborar com os governos latino-americanos para o desenvolvimento econômico de seus países (CEPAL, [2025][2]).

A CEPAL foi fundamental para a consolidação do pensamento latino-americano na área de Economia Política Internacional por meio de publicações de economistas associados à instituição, como Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado, Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso, Raúl Prebisch, entre outros (Tussie; Chagas-Bastos, 2023).

A integração regional, desde a visão cepalina, teve contribuições nas seguintes etapas:

[2] Ver em: http://cepal.org/pt-br/sobre/historia-cepal. Acesso em: 15 jul. 2026.

I) Substituição de Importações e a conformação de um Mercado Comum (1950): etapa necessária para uma industrialização mais eficiente, para o aproveitamento de vantagens comparativas e para os ganhos de escala (Braga, 2002);
II) Globalização e abertura comercial (1990): o "regionalismo aberto" é uma estratégia de maior eficiência econômica e de melhor posicionamento global dos países latino-americanos, a qual deve ser conduzida pelo Estado e pela expansão de empresas no contexto da globalização (Braga, 2002).

O regionalismo sul-americano se caracteriza pela busca da convergência regional de diferentes mecanismos sub-regionais. Da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), sua posterior conversão à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi); a Área de Livre Comércio Sul-Americana; a convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), que subsidiou as negociações da Casa e, posteriormente, da Unasul; até à "convergência na diversidade" entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Persistem os esforços e o interesse de promover a unidade sul-americana.

O desafio da integração na América Latina e do Sul, nas palavras do ex-chanceler chileno Heraldo Muñoz Valenzuela (1996), é o desafio da convergência dos mecanismos existentes; ou seja, mecanismos que, por um lado, abrigam os países que conformaram o Mercosul e, por outro, os países da CAN, Alba e Aliança do Pacífico. Tal divisão, como sinalizado por Peña (1973), era evidente na Alalc: os que apostavam na integração pelo comércio, e os que apostavam na integração por meio da programação de investimentos em setores industriais.

Para Fairlie Reinoso e Alvarado Paipay (2025, p. 1, tradução nossa):

> O regionalismo surge como uma resposta à necessidade de superar os limites dos mercados nacionais, permitindo a exploração de economias de escala e promovendo uma evolução para formas mais avançadas de especialização produtiva. Essa abordagem busca promover a industrialização com base na complementaridade entre os setores produtivos, o que, por sua vez, aumentaria o comércio intrarregional de produtos manufaturados.

A trajetória do regionalismo latino-americano é marcada por projetos de diferentes motivações estratégicas e ritmos no qual se desenvolvem, pela busca do desenvolvimento e pela construção institucional (Riggirozzi; Tussie, 2018). A forma de analisar a trajetória do regionalismo latino-americano passa por compreender quais foram suas "ondas" e como os

projetos regionais refletiram as transformações políticas, econômicas e sociais ao longo do tempo.

Nesta trajetória, o regionalismo transitou de uma agenda de liberalização comercial, acompanhando a intensificação da globalização e abertura de mercados, para a inclusão de temas que não estavam na agenda integracionista do regionalismo aberto, como a superação da pobreza e a participação social, tendo o Estado um papel relevante na promoção do desenvolvimento, além de incorporar mais atores no processo de integração (Veiga; Ríos, 2007; Riggirozzi; Tussie, 2018; Mariano; Neves, 2022; Perrotta; Porcelli, 2021).

Comumente se discute o regionalismo na América Latina a partir dos conceitos de regionalismo fechado, aberto (CEPAL, 1994), pós-liberal (Veiga; Ríos, 2007), pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2018) até o período mais recente de fragmentação do regionalismo (Barros; Gonçalves, 2021; Gonçalves, 2023; Mariano; Bressan; Luciano, 2021; Mariano; Neves, 2022; Nolte; Mijares, 2022).

Esses conceitos emergem dos estudos sobre a formação de blocos regionais, como a Aladi, a constituição e relançamento do Mercosul e da CAN, a criação da Alba, da Unasul, da Celac, da Aliança do Pacífico e de outras iniciativas, como Grupo de Lima e Prosul.

No caso do regionalismo pós-liberal, que é importante para a discussão proposta nesse capítulo, observa-se que tal conceito adquiriu caráter normativo; ou seja, não apenas descreveu um período ou caso (as transformações no Mercosul), mas estabeleceu um parâmetro de agenda de integração que se seguiu a partir de 2003. Por exemplo, Nogara (2025) destaca que o regionalismo pós-liberal levou à criação da Casa, Unasul – e de seus órgãos como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), o CDS e a proposta do Banco do Sul –, Alba e Celac.

Tais conceitos, que buscaram compreender o regionalismo a partir da descrição e caracterização dos projetos regionais e de seus objetivos, agendas e desenvolvimento, e que deixaram um importante legado intelectual, também apresentam limitações para transcender casos ou o período específico que estão analisando (Perrotta; Porcelli, 2021).

De uma perspectiva mais crítica, como argumenta Malamud (2018), os conceitos expressam um regionalismo com adjetivos. Jenne, Schenoni e Urdinez (2017, p. 210, tradução nossa) destacam que o regionalismo latino-americano é “amplamente conhecido por ser forte na retórica, mas fraco em essência”.

Dessa perspectiva, o regionalismo na América Latina, segundo Malamud (2022), se caracteriza por ser segmentado (coexistem várias organizações regionais), sobreposto (países

podem participar de uma ou mais organizações regionais), implementado de forma flexível, e por reforçar a soberania, em vez de cedê-la a uma instituição supranacional.

A segmentação e a sobreposição, que levam a que os membros participem de diferentes organizações, que estas coexistam e que tratem das mesmas áreas temáticas, refletem a preferência dos Estados por optar por mecanismos que melhor sirvam aos interesses políticos ou econômicos (Quiliconi; Espinoza, 2017).

Como entender, então, o regionalismo sul-americano? De acordo com Riggirozzi e Tussie (2018), o regionalismo se tornou uma estratégia de governança regional que buscou fortalecer o papel do Estado, equilibrar pressões internacionais e consolidar a paz na região (Riggirozzi; Tussie, 2018). O regionalismo faz parte de uma estratégia para que Estados melhorem a "capacidade individual para lidar com problemas que isoladamente não conseguiriam ou enfrentariam maiores dificuldades" (Mariano, 2015, p. 39).

Para Mariano (2015), o novo regionalismo na América do Sul trouxe as preocupações do desenvolvimento econômico e a ideia de destino compartilhado entre os países; a integração, portanto, "serviria como um instrumento mitigador de suas incapacidades" (Mariano, 2015, p. 210).

Merke (2015) argumenta que o regionalismo sul-americano expressou a convergência dos países em torno da "instituição da concertação", isto é, uma institucionalização flexível baseada na busca pelo consenso e resolução pacífica de disputas, em que a supranacionalidade não é um objetivo dos Estados (Merke, 2015). A concertação resultou de pressões sistêmicas, como a hegemonia dos EUA e a globalização, da tradição diplomática legalista e do objetivo de promover a integração econômica (Merke, 2015).

Os diversos conceitos que foram elaborados para compreender a trajetória do regionalismo latino-americano levam a um mesmo lugar, o da economia política internacional, pois evidenciam como as estratégias de desenvolvimento econômico de cada Estado incidem na definição dos projetos e seus alcances. Como será exposto no capítulo seguinte, o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo põe em evidência não apenas a tensão entre Atlântico e Pacífico, mas o debate de como um bloco regional deve estar configurado para melhor atender aos seus objetivos de desenvolvimento em termos econômico-comerciais, e como estes integram a agenda política.

Nesse sentido, a crítica de Perrotta e Porcelli (2021) é oportuna ao debate: ao evidenciar a pluralidade de conceitos que examinam o regionalismo, também se evidencia que cada um desses conceitos expressa uma faceta da estratégia de inserção internacional, a qual está

fortemente atrelada à opção de desenvolvimento. Tais conceitos, por sua vez, contribuem para a consolidação de uma Escola Latino-Americana de Economia Política Internacional, que é comumente "mal reconhecida, tratada como desajustada e mal interpretada pela EPI dominante" (Tussie, Chagas-Bastos, 2023, p. 15, tradução nossa).

Da mesma forma que as análises construtivistas devem levar em consideração os aspectos materiais do mundo social, o mesmo deve valer para a análise do regionalismo sul-americano. Isso pois os aspectos materiais estão diretamente relacionados aos conceitos de interdependência e *paymaster*, oriundos dos estudos sobre integração regional, e se tornam ainda mais evidentes ao posicionar a América do Sul enquanto uma região na qual permeiam influências dos EUA, do Brasil e da China – sendo que esta última substituiu o primeiro ao se tornar o principal destino de exportações e origem das importações para os países sul-americanos (Carmo; Pecequilo, 2016).

Nesse sentido, Zelicovich e Yamin (2024, p. 59, tradução nossa) destacam que a relação da América Latina com EUA enquadra-se na noção de que a primeira é "quintal" do último, e, portanto, "o envolvimento da América Latina com a China passou a ser enquadrado como uma ameaça institucional que poderia minar as democracias e os mercados livres e abertos, além de pôr em risco as parcerias de segurança dos EUA na região".

Em relação ao crescente papel da China nas trocas comerciais dos países sul-americanos, Samurio, Barros e Severo (2019, p. 46) destacam o seguinte:

> Essa reconfiguração das relações entre as duas regiões apresenta oportunidades e desafios. De um lado, a complementariedade entre a estrutura de exportações da América do Sul e a demanda chinesa e os fluxos de investimento chinês em infraestrutura e na indústria manufatureira. Por outro lado, a competição da indústria chinesa com o setor manufatureiro sul-americano, o crescente atrelamento das economias da região aos ciclos econômicos chineses, cujos efeitos foram sentidos em 2012 com a desaceleração da economia chinesa, e seus efeitos nos preços das *commodities*.

Há três barreiras estruturais na integração regional: a inserção da região nas cadeias de valor; a deficiência na logística e na infraestrutura física e digital; e ausência de instrumentos para financiamento e garantias às exportações (Samurio; Barros; Severo, 2019; Barros; Gonçalves; Samurio, 2022; Barros; Severo; Carneiro, 2022).

Conforme argumentado por Samurio, Barros e Severo (2019, p. 41), "a América do Sul encontra-se afastada dessas cadeias de valor, o que faz da infraestrutura um fator decisivo, tanto para viabilizar sua participação nas grandes articulações produtivas como para fomentar a

integração comercial intrarregional". Houve importantes avanços na conformação de uma agenda regional robusta, como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Cosiplan, cuja orientação político-estratégica das obras era definida pelo Estado (Barros; Severo; Carneiro, 2022). Mas, tomando como exemplo a integração dutoviária, a América do Sul não apresenta o mesmo nível de integração que há na Europa (Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024).

A pandemia da covid-19, iniciada em 2020, acelerou as duas tendências. Por um lado, a tendência de declínio das trocas comerciais com os países sul-americanos: as exportações brasileiras, em 2020, diminuíram em 19% e as importações em 18% comparadas ao ano anterior; em 2021, as exportações aumentaram em 50,3%, mas ainda estavam abaixo do que foram as exportações em 2010 e 2014 (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022).

Por outro lado, aprofundou a incapacidade dos países de promoverem soluções e posicionamentos conjuntos de todos os países sul-americanos (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022). Na América do Sul, observaram-se ações isoladas do Mercosul (Neves; Costa, 2020), da CAN (Bressan, 2020) e da Aliança do Pacífico (Naddi; Gonçalves, 2020), sem, contudo, uma ação mais efetiva no nível sul-americano em seu conjunto (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020).

O Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), a União Africana (UA) e a UE, por sua vez, foram capazes de propor respostas e lançar iniciativas regionais conjuntas para enfrentar a covid-19 (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020). No caso do SICA e da UA, estas foram organizações que receberam doações, em dinheiro ou materiais de prevenção, de terceiros (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020).

Depreende-se deste caso que o SICA e a UA, dada a sua institucionalidade, foram capazes de fortalecer uma identidade regional comum e, então, articular-se com atores extrarregionais. Na América do Sul, a pandemia da covid-19 expôs a fragilidade da associação entre regionalismo e autonomia na região.

3.1 América do Sul, o destino da política exterior do Brasil

Como bem explorado pela literatura de política externa brasileira, a integração regional se tornou um objetivo da política exterior do Brasil a partir de 1990, decorrente da Constituição Federal de 1988 e da criação do Mercosul em 1991.

A dimensão sul-americana foi se consolidando a partir de iniciativas para institucionalizá-la: a Alcsa de 1994, a I Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em

Brasília nos anos 2000, a expansão gradual do Mercosul a toda a América do Sul, com a adesão dos países ao *status* de Estados associados, a Casa de 2004 e, por fim, a Unasul em 2008.

O título da presente seção faz referência à fala do ex-chanceler Celso Lafer, que defendia que o Mercosul "constitui destino para o Brasil e não uma opção" e que seu aprofundamento "é não apenas fazer da geografia nossa economia, buscando crescentes formas de integração física e comercial, mas, também, reafirmar as afinidades derivadas das culturas e das formas compartilhadas de conceber a vida democrática na sociedade" (Lafer, 2001). Tal ideia é retomada no discurso presidencial de 2008, em que o presidente Lula da Silva afirma que "o Brasil quer associar seu presente e seu futuro ao destino da América do Sul. Nenhum de nossos países pode, sozinho, aspirar à prosperidade" (Brasil, 2008e).

A política externa brasileira e sua agenda para integração regional encontraram no Sul e na relação Sul-Sul a oportunidade para agregar países em condições semelhantes para corrigir assimetrias Norte-Sul, promover uma melhora na governança global e buscar parcerias na área tecnológica e econômica por meio de alianças (Faria; Nogueira; Lopes, 2012). Destaca-se que a diplomacia brasileira passou a promover o conceito de América do Sul, no lugar de América Latina, como elemento alternativo e crucial em sua política externa (Briceño-Ruiz; Rivarola, 2017).

A primeira iniciativa, a Alcsa, foi uma resposta à Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e ao Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta), em que se buscou criar uma área de livre comércio sul-americana, gerar maior interdependência entre os países e, para o governo brasileiro, um instrumento para aumentar o poder de barganha da América do Sul nas negociações da Alca (Briceño-Ruiz; Rivarola, 2017).

A projeção internacional do Brasil, portanto, passava pela América do Sul: o Mercosul se tornou referência de sua política externa, pois representava a adesão aos princípios da abertura comercial global ao mesmo tempo em que se firmava o espaço regional de atuação e de maximização dos ganhos (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). O Mercosul foi uma opção relevante para a inserção internacional do Brasil e seu fortalecimento institucional, a parceria Brasil-Argentina e a liderança do país na região sul-americana (Saraiva, 2007).

Observa-se que a integração regional da América do Sul, para o Brasil, guarda raízes na aproximação econômica, política e diplomática entre Brasil e Argentina, logo avançando para toda a região (Spektor, 2011), um movimento que, nas palavras do diplomata Simões (2011), representava uma estratégia de círculos concêntricos da integração latino-americana: a

aproximação Brasil-Argentina (bilateral), o Mercosul (países do Cone Sul), a Unasul (América do Sul) e a Celac (América Latina e Caribe).

A América do Sul é vista como uma plataforma na qual o Brasil exerce seu poder regional ao mesmo tempo que projeta seu papel de poder global em ascensão (Briceño-Ruiz; Rivarola, 2017). O esforço da política externa para estabelecer a diferenciação entre América Latina e América do Sul reside também no objetivo de excluir outras potências regionais de seu entorno imediato; no caso, estamos falando do México.

Como argumentado por Spektor (2011), essa diferenciação almejava evitar a associação de que as opções de política externa, bem como as dificuldades da política econômica, eram semelhantes – especialmente os impactos da instabilidade financeira no México, no que diz respeito ao Plano Real de 1994 para conter a hiperinflação.

A abrangência sul-americana, desde a perspectiva da política externa, resultou do entendimento de que o Brasil, com sua dimensão continental, não deveria adotar uma postura isolacionista (Onuki, 2023) e que a América do Sul era um mercado atrativo para as exportações brasileiras, principalmente as de manufaturados, e espaço para maior protagonismo regional e internacional do Brasil (Barros, 2023).

O Brasil assumiu uma postura mais assertiva na América do Sul e no gerenciamento de crises políticas nos países vizinhos (Lima; Hirst, 2009). O professor José Sombra Saraiva, em 2009, afirmava que "a América do Sul é e seguirá sendo área de grande interesse do Brasil" (Saraiva, 2009, p. 11).

No caso da Unasul, que será abordada mais adiante neste capítulo, é evidente a relação entre seus objetivos e os interesses da política externa brasileira: "o Brasil oferece, com animação, o cardápio da integração, não como uma panaceia, mas como um instrumento útil à formação de região diferenciada, com peso econômico e político no mapa mundial para a futura história do século 21" (Saraiva, 2009, p. 12).

A liderança regional do Brasil ganhou impulso à medida que o país era reconhecido como uma potência emergente e como o nexo entre o nível regional e global (Flemes, 2010). A liderança brasileira se consolidou conforme o país foi capaz de responder aos projetos alternativos, como a ALCA e a ALBA, e de distanciar potenciais lideranças regionais, como o México e a Venezuela (Vadell; Giaccaglia, 2020).

Como discutido no capítulo anterior, considera-se que a liderança é um processo político baseado na construção de um discurso e na disputa pelo significado, o qual deve ser internalizado por outros atores (Nabers, 2010). A potência regional, nesse sentido, é capaz de

impulsionar a institucionalização da região em que está localizada (Pedersen, 2002) e torná-la um instrumento de agregação de poder (Nolte, 2010).

Nesse sentido, o regionalismo e a política exterior do Brasil acabam se relacionando pela disposição do país de se engajar com a região, institucionalizá-la e promover a integração e o desenvolvimento econômico. Na ausência daquela, abre-se margem para que potências secundárias possam influenciar o futuro do regionalismo sul-americano, como será discutido no capítulo seguinte.

3.1.1 Aspectos constitucionais e políticos no processo decisório da política externa

Há fatores que devem ser considerados na definição da política exterior: orientação político-ideológica do governo e engajamento presidencial na formulação da agenda internacional; grupos de pressão e como sua atuação incide na definição de agenda; atores internacionais; e eventos disruptivos, como a crise financeira de 2008 e a pandemia de covid-19 de 2020.

A fim de maior direcionamento aos propósitos desta pesquisa, privilegiam-se a atuação presidencial e a do corpo diplomático brasileiro na análise. A Constituição Federal de 1988 define as competências da União (art. 21) e do Presidente da República (art. 84) no que se refere à manutenção de relações com Estados estrangeiros. À União compete participar de organizações internacionais, e ao Presidente da República compete nomear e exonerar Ministros de Estado e acreditar representantes diplomáticos dos Estados estrangeiros.

O Poder Executivo possui grande autonomia, em comparação ao Legislativo, e responsabilidade por formular as diretrizes de política externa (Faria, 2012). A Constituição Federal de 1988 inovou em relação às constituições anteriores no que diz respeito aos parâmetros temáticos para a política externa, ou seja, "um conjunto de regras sobre o *dever-ser* da política externa nacional, seus temas, suas abordagens e seus objetivos" (Lopes; Valente, 2016, p. 995).

O artigo 4º define dez princípios[3] que irão reger as relações internacionais do Brasil, e seu parágrafo único estabelece que "a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" (Brasil, 1988).

[3] Independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político.

Destaca-se o papel tradicional do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, na formulação e prática das relações exteriores do país. Dada a sua institucionalização, a profissionalização do corpo diplomático e a alta burocratização, a formulação e prática da política externa do Brasil esteve por muito tempo encapsulada nesse ministério (Faria, 2012).

Conforme discutido por Ramanzini Júnior e Mariano (2025), a formulação da política externa brasileira obedece às lógicas internacional (sistema anárquico) e doméstica (especificidades político-burocráticas). No que diz respeito ao último, é citado que os ministérios e órgãos podem atuar internacionalmente nos temas que lhes competem, e que o Itamaraty ganha centralidade e tem responsabilidade para lidar com assuntos internacionais, mesmo não sendo o órgão exclusivo para tal (Ramanzini Júnior; Mariano, 2025).

É justamente a partir da década de 1990, em um período pós-ditatorial e de maior participação social e de outros atores nas relações internacionais, que a literatura especializada passa a indicar um processo gradual de abertura do Itamaraty na área (Ramanzini Júnior; Farias, 2016; Farias; Carmo, 2021).

Quanto ao papel do Congresso Nacional em temas internacionais, destacam-se os interesses nos temas da "Área de Livre Comércio das Américas (Alca), passando pelo ingresso da Venezuela no Mercosul e pela participação do Brasil nas missões de paz das Nações Unidas e, mais recentemente, o caso do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas entre o Brasil e os Estados Unidos" (Mariano; Ramanzini Júnior, 2025, p. 148). A participação social acentuou-se a partir do primeiro governo Lula (2003-2006) e se refletiu em iniciativas promovidas pelo Itamaraty (Faria, 2017) e nas instâncias de integração regional, como o Mercosul e a Unasul (Baptista, 2020).

3.1.2 Diplomacia presidencial

Um indicador comumente incorporado nas pesquisas sobre a política externa brasileira é o número de viagens internacionais feitas pelo(a) presidente(a) da República, pois informa quais são as regiões ou países prioritários, quantifica o engajamento presidencial na agenda internacional e estabelece um parâmetro de comparação entre diferentes administrações.

A diplomacia presidencial diz respeito ao nível de engajamento do presidente da República no desenho da agenda de política externa (Danese, 2017). Considerando as competências da figura presidencial, previstas na Constituição Federal de 1988, "a Diplomacia Presidencial se configura a partir do momento em que o presidente extrapola a condução

institucional e avança para um papel mais ativo na concepção e execução da política externa do país" (Barnabé, 2015, p. 36).

Isso se observou especialmente nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula da Silva – anteriormente a 1994, os presidentes eram altamente dependentes do Itamaraty (Barnabé, 2015; Cason; Power, 2009). A globalização e abertura comercial da década de 1990, ao mesmo tempo em que o Brasil se consolidava como líder dos países em desenvolvimento no contexto da Rodada Uruguai da Organização Mundial do Comércio (OMC), facilitaram o maior engajamento da figura presidencial em temas internacionais, especialmente no que se refere às estratégias de desenvolvimento econômico e relacionamento com os Estados estrangeiros (Cason; Power, 2009).

Mesmo que exista a prerrogativa constitucional de centralizar a elaboração da agenda internacional na figura do presidente, a diplomacia presidencial expressa, para além das atribuições legais conferidas ao presidente, categorias analíticas importantes para compreender a origem de determinadas diretrizes de política externa.

Por exemplo, uma agenda de política externa que abraça o Sul global pode indicar a preferência pela configuração de alianças com países de trajetórias econômico-social semelhantes. Isso seja porque apresentam oportunidades de diversificação comercial a partir da abertura de mercado para determinados produtos brasileiros, seja porque são países que possuem percepções comuns sobre os pilares da ordem internacional, como multipolaridade e autodeterminação dos povos – que, por sua vez, têm raízes no ativismo internacional.

A dimensão internacional é importante para os presidentes Cardoso e da Silva, e por isso se expressou de forma acentuada em seus governos. Seja a experiência do exílio e a formação acadêmica (que possibilitou a construção de uma rede de contatos internacionais) ou a extensa trajetória de militância internacional de partidos de esquerda, tais experiências pessoais devem ser igualmente consideradas na formação das preferências e no entendimento de que a arena internacional é lugar de engajamento político por parte do presidente.

A ascensão de Lula da Silva à Presidência da República em 2003 contribuiu significativamente para o fortalecimento da relação Sul-Sul e do componente sul-americano na política externa (Lima e Hirst, 2009). Sua extensa trajetória política inclui não apenas a construção de um projeto político de projeção nacional, como também sua projeção e fortalecimento internacional. A Assessoria de Assuntos Internacionais da Presidência da República, criada em 2003, foi chefiada por Marco Aurélio Garcia, importante teórico das

relações internacionais e referência na área do Partido dos Trabalhadores (PT), nos dois primeiros governos de Lula da Silva e no primeiro e segundo governos de Dilma Rousseff.

A aposta de Lula da Silva na diplomacia presidencial se traduziu em viagens internacionais (uma média de trinta países por ano) e na atuação para promover e expandir empresas públicas e privadas brasileiras no exterior (Schenoni *et al*., 2022). Outro efeito foi que a integração sul-americana passou a depender fortemente da atuação presidencial (Ramanzini Júnior; Mariano, 2018), especialmente no exercício da presidência *pro tempore* da Unasul (Morales, 2020).

No Itamaraty, foram nomeados diplomatas ligados à corrente autonomista, uma corrente revisionista que defendia as relações Sul-Sul e a construção de uma liderança regional que contemplasse questões ligadas à democracia, segurança e desenvolvimento nacional, aos postos de Ministro das Relações Exteriores e de Secretário-Geral (Saraiva, 2007). Além disso, foi criada a Subsecretaria-Geral de Assuntos da América do Sul (SGAS) no Itamaraty (Mariano, 2007).

Nesse período, fortaleceu-se a liderança brasileira na região: o Brasil demonstrou maior disposição para exercer um tipo de liderança na região, acumulou recursos de poder e de provisão de estabilidade regional e atuou para delimitar uma região, a América do Sul (Mesquita, 2021).

Como mencionado, um dado que demonstra o engajamento da diplomacia presidencial são as viagens internacionais. Cornetet (2018, p. 46) levantou os seguintes dados: “Lula passou 437 dias no exterior; Dilma, 159; e Temer, 44”. Ainda, o autor argumenta que o percentual do tempo no exterior demonstra o engajamento internacional: nesse sentido, “Lula dedicou 15% de seu tempo no poder a viagens internacionais; Dilma, 8%; Temer, 6%” (Cornetet, 2018, p. 46).

Nesse mesmo esforço de quantificar a diplomacia presidencial, Barros, Gonçalves e Samurio (2022) sistematizaram os encontros bilaterais realizados entre os presidentes brasileiros e seus homólogos sul-americanos entre 2000 e 2021. Segundo os autores, de 2003 a 2011, a média de encontros bilaterais presidenciais foi de 27 ao ano, sendo este o maior período de aproximação, e os países com os quais os presidentes brasileiros mais tiveram encontro foram Argentina, Venezuela, Bolívia e Paraguai (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022). Nota-se que, a partir de 2012, tais encontros vão diminuindo, à exceção do ano de 2015 e do início da crise política que resultou no processo de *impeachment* em 2016 (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022).

Além dos dados referentes às viagens, tempo de permanência e encontros bilaterais realizados, é importante destacar que o discurso diplomático passou a priorizar o termo "América do Sul", observando um ápice de frequência daquele nos discursos presidenciais dos dois governos de Lula da Silva (Rocha; Albuquerque; Medeiros, 2018). Da mesma forma, "integração regional" teve maior frequência de citação nos discursos do presidente Lula e nos do chanceler Celso Amorim (Rocha; Albuquerque; Medeiros, 2018).

3.1.3 Autonomia da política externa brasileira e a interface com a integração regional

Nas subseções anteriores, foi discutida a relevância da América do Sul na política externa brasileira. Um aspecto a ser abordado nesta subseção são as limitações para o aprofundamento do processo de integração e como isto se relaciona também à própria política exterior do Brasil.

Segundo Lessa (1998, p. 29), "o universalismo que, juntamente com o pacifismo, o juridicismo e o realismo, constitui a moldura conceitual da práxis diplomática brasileira". O universalismo dosado pelo pragmatismo se expressa pela definição de parceiros preferenciais a fim de ter ganhos concretos (Lessa, 1998), de modo que as relações Sul-Sul também são parte daquele parâmetro (Cervo; Lessa, 2014).

A integração pressupõe perda de autonomia relativa. Isto é, se Estados decidem aprofundar um processo de integração ao nível de uma União Aduaneira, como é o caso do Mercosul, isso significa que haverá uma Tarifa Externa Comum (TEC), uma tarifa aplicada às importações de Estados não pertencentes ao bloco de integração.

No caso do Mercosul, houve ainda uma decisão intergovernamental de que todo acordo comercial deve ser negociado conjuntamente, intitulado Decisão CMC nº 32/00 –Relançamento do Mercosul: relacionamento externo. Segundo Carvalho e Salles (2023, p. 9), "a Decisão CMC nº 32/00 tornou-se a pedra angular, do ponto de vista de fundamento jurídico, para o relacionamento externo do Mercosul, e desde a sua assinatura teve vigência e alcance bastante controversos entre os sócios do bloco".

As críticas à Decisão CMC nº 32/00 partem do entendimento de que essa impõe restrições à política comercial do Brasil e, desta forma, o país perde oportunidades de assinar acordos de livre comércio. Isto é, o país perde autonomia na área do comércio internacional.

Contudo, a partir da Decisão, o Mercosul fortaleceu sua política de negociações bilaterais externas (Carvalho; Salles, 2023) e de institucionalização do bloco, como também

visto na instalação do Tribunal Permanente de Revisão em 2004, que tem como objetivo a garantia das normas e das regras da integração regional. Fortalece-se, portanto, a integração e seu sentido de autonomia regional.

Na literatura especializada, é discutido que as limitações para maior aprofundamento da integração no Mercosul e em outros projetos regionais se relacionam à questão da autonomia. A autonomia está presente em análises sobre as correntes existentes no Itamaraty, conforme classificado por Saraiva (2007): a autonomista e a institucionalista pragmática. Também é um conceito presente nas discussões sobre os paradigmas da política externa brasileira: autonomia pela integração, autonomia pela participação e autonomia pela diversificação (Geraldello, 2014).

A primeira é um marcador da política externa durante a Guerra Fria, caracterizada pelo protecionismo e distanciamento de temas a fim de resguardar o país de alinhamentos (Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003). A autonomia pela participação refere-se à adesão aos regimes internacionais no contexto de aceleração da globalização, a fim de influenciar os princípios que vão guiar o sistema internacional; e a autonomia pela diversificação, à diversificação de parceiros por meio de alianças Sul-Sul e de parceiros estratégicos (China, Índia e África do Sul) visando à redução de assimetrias (Vigevani; Cepaluni, 2007). Ambos os conceitos se referem às mudanças na política externa a partir do modelo teórico de Hermann, que busca examinar as condicionantes que definem mudanças na política externa.

A existência de duas correntes no Itamaraty (Saraiva, 2007) incidiu no avanço do processo de integração (Saraiva; Briceño-Ruiz, 2009). A política externa brasileira para a integração regional não ia de encontro ao fortalecimento da autonomia, um dos pilares de sua atuação externa, pois o modelo intergovernamentalista do Mercosul representava justamente a preservação de autonomia (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014). A preferência pelo espaço sul-americano foi fortalecida no decorrer da primeira década do século XXI, reforçando o modelo brasileiro para o Mercosul: abrangência para a América do Sul e baixa institucionalidade (Mariano, 2007).

Apesar da intensa diplomacia presidencial, como visto na subseção anterior, há análises que destacam que o Brasil tem sido relutante em se tornar o *paymaster* regional, ou seja, prover bens públicos coletivos e arcar com os custos da integração (podendo ser financeiro, institucional e político), o que expressaria a relutância de delegar poder à instância supranacional (Mariano, 2007; Merke, 2015).

Isso em um contexto no qual prevalecia a percepção de que “integração regional seria fundamental para o Brasil desempenhar o papel de player global e o prognóstico de certa divisão de influência do espaço geopolítico e econômico com os Estados Unidos” (Sorj; Fausto, 2011, p. 9).

Ainda, os autores Sorj e Fausto (2011, p. 21) chamam a atenção para os fatores que incidem no avanço da integração sul-americana liderada pelo Brasil: “o peso da história, o enraizamento profundo das soberanias e das identidades nacionais na região; as tensões inerentes à integração entre países com os poderes do Estado e os poderes econômicos tão assimétricos”.

Ao analisar as últimas duas décadas, Comini e Frenkel (2020, p. 137, tradução nossa) argumentam que a liderança requer “diplomacia adequada e flexível, recursos tangíveis e intangíveis suficientes, atenção adequada aos problemas regionais e um consenso interno básico para lidar com possíveis desafios”, e que, nesse sentido, a América do Sul careceu de um Estado com essas características.

Uma das críticas recorrentes ao Mercosul, que se relaciona ao que será discutido no capítulo 4, é que o bloco não avançou na assinatura de acordos extrarregionais. Nesse sentido, Carvalho e Salles (2023) destacam que o Mercosul priorizou as negociações relativas à regulação institucional e normativa com a América Latina.

Ainda, destacam que

> desde o Tratado de Assunção e do Protocolo de Ouro Preto, passando pela criação dos distintos órgãos de relacionamento externo, deduz-se da normativa revisada que sempre houve no Mercosul o esforço jurídico para que seu relacionamento externo fosse conduzido com base nos princípios de: **i) governança institucional; ii) negociação extrarregional conjunta; e iii) correção de assimetrias nas negociações externas** (Carvalho; Salles, 2023, p. 7, grifo nosso).

Araújo e Gonçalves (2021) demonstraram que as negociações extrarregionais do Mercosul são um processo contínuo e que muitas das negociações avançam a partir de memorandos de entendimento ou acordos-quadro assinados em décadas anteriores. Na última década, observaram-se avanços nas negociações com a Europa (UE e Associação Europeia de Livre Comércio – EFTA) e, sobretudo, com a Ásia (Asean, Coreia do Sul e Singapura, entre outros).

Persiste, contudo, a dificuldade de gerar maior interdependência econômica, especialmente na América Latina, cujas iniciativas de integração são marcadas pela cooperação,

expansão institucional e não aprofundamento e falta de supranacionalidade. A autonomia política da região anda de mãos dadas com o aprofundamento da convergência e interdependência econômica, dado que, na América Latina, a integração serve ao propósito de promover a integração produtiva e aumentar o comércio intrarregional de produtos manufaturados (Fairlie Reinoso; Alvarado Paipay, 2025).

De acordo com Samurio, Barros e Severo (2019), o comércio intrarregional do Brasil com a América do Sul entre 2003 e 2011 foi marcado por uma tendência do comércio intrarregional crescente, à exceção de 2009, devido à crise financeira de 2008, sendo seu período de auge entre 2007 e 2011.

A partir de 2012, conforme argumentam os autores, as trocas comerciais começaram a apresentar tendência de declínio: "em 2018, a participação da América do Sul nas exportações totais do Brasil foi de 14,7% (US$ 35,2 bilhões); já em relação às importações totais atingiu apenas 12,3% (US$ 22,1 bilhões)" (Samurio; Barros; Severo, 2019, p. 39).

O cenário atual é outro. O diagnóstico da CEPAL é que a América Latina e o Caribe enfrentam, atualmente, uma armadilha tripla: baixa capacidade de crescimento; desigualdade elevada e baixa mobilidade e coesão social; baixa capacidade institucional e governança pouco eficaz (Salazar-Xirinachs, 2023).

Como será argumentado mais adiante, o "custo" da integração foi um aspecto que marcou a fragmentação da Unasul e é hoje, como desafio para a sua reativação, uma ideia a ser reinterpretada.

3.1.4 O lugar da América do Sul na política externa brasileira na segunda década do século XXI

A literatura acadêmica aponta para a retração da política externa a partir de 2015, com notáveis efeitos para a região sul-americana. Contribuíram para tal (organizados em ordem cronológica): a crescente oposição ao governo Rousseff, sua deposição da presidência por meio do processo de *impeachment*, queda dos indicadores econômicos e comerciais, baixo desempenho da diplomacia presidencial e, finalmente, uma política externa contrária à região com a ascensão de Jair Bolsonaro à presidência (Cervo; Lessa, 2014; Saraiva; Gomes, 2016; Ramanzini Júnior; Mariano, 2018; Barros; Gonçalves, 2021; Barros, Gonçalves; Samurio, 2022; Saraiva, 2022).

No governo de Rousseff, o BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) foram os principais focos da política externa, especialmente no campo financeiro e na criação de "um

fundo de apoio aos países do bloco caso venham a experimentar dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos" (Saraiva; Gomes, 2016, p. 89). Em relação à região, argumenta-se que se contraíram as iniciativas para integração regional (Saraiva; Gomes, 2016) e que houve uma considerável queda da diplomacia presidencial (Ramanzini Júnior; Mariano, 2018), principalmente no que diz respeito aos encontros bilaterais com homólogos sul-americanos (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022).

Uma agenda de integração regional positiva do governo Rousseff foi a aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, cujos diálogos se iniciaram em 2014 a partir de propostas brasileiras no Grupo Mercado Comum (GMC) do Mercosul e na agenda bilateral com os países do Pacífico, as quais incluíam também a integração em infraestrutura física, como o Corredor Rodoviário Bioceânico (Gonçalves, 2021; Bressan; Gonçalves, 2023; Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

Após o *impeachment*, o protagonismo brasileiro na região encolheu significativamente. Observa-se que, de 2016 a 2019, o total de encontros bilaterais anuais com pares sul-americanos ficou abaixo do total de encontros registrados no ano de 2015 (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022). Muito impactaram, na relação com a região, as mudanças nas diretrizes de política externa: a adoção de uma postura mais hostil à Venezuela (suspensa do Mercosul desde 2016), a preferência por uma agenda de acordos extrarregionais no Mercosul, seguida por críticas ao próprio bloco e aos Estados-partes, e a aposta na retórica antibolivariana para a integração regional ao associar a governança regional a uma questão ideológica, mas que deteriorou a capacidade do Brasil de construir consensos (Silva; Pérez, 2019; Barros; Gonçalves, 2021; Saraiva, 2022).

Particularmente, a retórica sobre a Unasul ser bolivariana e socialista, e associá-la aos governos petistas (Frenkel; Azzi, 2021) contribuiu para a aversão à agenda de integração regional e para a defesa de uma integração não ideológica (Gonçalves, 2023). Tais posturas foram aprofundadas a partir de 2019.

Durante o governo de Bolsonaro, as crenças do presidente e de seu círculo mais próximo tiveram maior incidência sobre a formulação de política exterior ao ponto de romper com tradições diplomáticas de defesa do multilateralismo, da busca por soluções pacíficas e da construção de consensos, que contribuíram para minar a credibilidade do país.

O Brasil passou a adotar posturas hostis em relação aos presidentes e governos cujas orientações políticas divergiam do presidente brasileiro na época, o país não teve protagonismo em mecanismos de governança regional, nem em temas-chave como o combate à pandemia da

covid-19, não empregou esforços para preservar o acervo da integração regional e saiu da Unasul e da Celac (Barros; Gonçalves, 2021; Barros; Gonçalves; Samurio, 2022; Saraiva, 2022).

A opção sul-americana deu lugar à opção americanista na política externa, de forma que o Brasil passou a apoiar o candidato estadunidense no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), as resoluções contra Cuba e Venezuela na Organização das Nações Unidas, o alinhamento com Trump, e as ações do Grupo de Lima (Frenkel; Azzi, 2021).

Quanto ao último, a partir do governo Bolsonaro, o país passa a ter mais engajamento no Grupo de Lima ao adotar os termos "tirania" e "ditadura" na retórica diplomática (bem como associar os acontecimentos na Venezuela às atividades do Foro de São Paulo), e ao tentar incluir a condenação a Cuba em uma das declarações do agrupamento (Barros; Gonçalves, 2019). Os discursos do presidente brasileiro e de seu chanceler convergiam aos de seus pares no Grupo de Lima:

> utilizam a estratégia de apoiar e reconhecer Juan Guaidó como presidente legítimo em contraposição ao "regime ilegítimo" de Maduro. Pode-se afirmar que o discurso da política externa considera Nicolás Maduro como o inimigo externo que mobiliza internamente e dá coesão à própria retórica anticomunista daquela (Barros; Gonçalves, 2019, p. 34).

Além disso, pela primeira vez, o Brasil sediou a reunião do agrupamento em 8 de novembro de 2019, a qual antecedeu dois episódios consecutivos que contribuíram para a instabilidade política na América do Sul: o golpe na Bolívia no dia 10 de novembro, e a invasão à Embaixada da Venezuela em Brasília no dia 13 de novembro (Barros; Gonçalves, 2019).

A decisão de Bolsonaro de retirar o país da Celac e, principalmente, da Unasul justamente quando o Brasil deveria assumir a presidência *pro tempore* do bloco pela primeira vez "representou simbolicamente o abandono de uma tradição de longa data que colocava o regionalismo sul-americano entre as prioridades da agenda de política externa" (Barros; Gonçalves, 2021, p. 15, tradução nossa).

O Brasil se engajou no Pacto de Letícia (Peru, Colômbia, Guiana, Suriname, Equador e Bolívia), que foi uma iniciativa colombiana para tratar do desmatamento da Amazônia sem a participação da Venezuela e apesar da existência da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). A primeira reunião de presidentes ocorreu em 2019 na Colômbia, na qual participaram todos os presidentes, menos o brasileiro. O balanço dessa iniciativa é que os países não conseguiram adotar políticas concretas com metas, ações e recursos específicos, nem uma abordagem regional assertiva (Barros; Gonçalves, 2021; Tigre, 2021).

O Prosul, por sua vez, foi criado com o objetivo de substituir a Unasul, no contexto de uma mudança na orientação política dos governos da região (Ramanzini Júnior; Mariano; Gonçalves, 2021). Tal iniciativa buscou ajustar o regionalismo à visão dos grupos e das ideologias que sustentam os governos de seus membros, e, apesar de apresentar um forte discurso em prol da democracia, não teve atuação efetiva em relação às ameaças democráticas na América do Sul (Ramanzini Júnior; Mariano; Gonçalves, 2021).

A criação do Prosul, como será abordado na subseção 2.2.4, se relaciona ao agravamento da crise na Venezuela e exacerba as características do interpresidencialismo e intergovernamentalismo no regionalismo sul-americano. O Brasil, diferentemente de períodos anteriores, não contribuiu para a convergência regional em momentos de crise (Barros; Gonçalves, 2021).

3.2 Ascensão e enfraquecimento da Unasul e da integração sul-americana

A Unasul representou um projeto ambicioso que, partido do esforço do Brasil de congregar todos os países da América do Sul, buscou superar desconfianças, gerar consensos e promover a convergência dos processos de integração, como o Mercosul e a CAN, reforçando a agenda de complementaridade (Lima, 2014; Barros, 2023).

Para o Brasil, a cooperação na América do Sul e o papel da Unasul reforçaram os objetivos de uma polaridade sul-americana, autônoma e não subalterna (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014). Houve, ainda, o esforço de ampliar os espaços de diálogo para a América Latina e o Caribe, com a criação da Celac, a qual adquiriu o caráter de fórum e de menor institucionalidade se comparada ao Mercosul e Unasul (Ramanzini Júnior; Mariano, 2018).

Com a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, as discussões avançaram em direção à concretização de um espaço sul-americano institucionalizado, que resultou na proposta de criar a Unasul. Vinte e seis anos depois, no momento de publicação desta tese, se discute como retomar a Unasul.

3.2.1 Da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos à Unasul

Sendo o regionalismo também uma resposta à globalização, o regionalismo sul-americano no início do século XXI esteve fortemente influenciado pela configuração da multipolaridade no cenário global. Os interesses estadunidenses no Oriente Médio, a emergência de governos progressistas, a emergência de duas lideranças regionais – Brasil e

Venezuela – e a intensificação da presença chinesa na América do Sul foram fatores que incidiram na construção de projetos regionais (Serbín, 2009).

O engajamento do Brasil na construção institucional do projeto sul-americano pode ser atestado em diversos momentos; Brasília foi palco da I Reunião de Presidentes Sul-Americanos nos anos 2000, da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul em 2008 e da retomada do diálogo sul-americano em 2023, com o Consenso de Brasília.

Pode-se, ainda, visualizar iniciativas anteriores que expressaram a preocupação sobre a garantia da estabilidade regional sul-americana. Nos séculos XIX e XX, são observadas iniciativas para evitar a deflagração de guerras no espaço sul-americano e o Pacto ABC[4] de 1915 buscou instaurar um equilíbrio de poder no Cone Sul (Fernández, 1959; Santarosa, 2012; Santos, 2002; Sosa, 2008).

O próprio Mercosul foi resultado de uma aproximação entre Argentina e Brasil, uma vez superadas as desconfianças e ao fim de uma corrida armamentista. A Alcsa foi a primeira iniciativa brasileira de caráter econômico e comercial para a América do Sul que buscou promover a complementaridade do Mercosul com os demais países por meio da conclusão dos acordos com a Bolívia e o Chile em 1996 e da assinatura do acordo-quadro com a CAN em 1998 (Couto, 2007).

A aproximação, complementaridade e expansão do Mercosul para a América do Sul, bem como para a América Latina e Caribe, tornaram-se o paradigma do relacionamento externo, no qual Carvalho e Salles (2023, p. 9) identificam quatro parâmetros: “i) harmonização jurídica intra-Aladi; ii) coordenação; iii) convergência; e iv) aprofundamento do relacionamento intrarregional”.

Em 2000, o Brasil sediou a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, ocasião que resultou no Comunicado de Brasília sobre os cinco temas que foram tratados: Democracia; Comércio; Infraestrutura de integração; Drogas e delitos conexos; Informação, conhecimento e tecnologia (IIRSA, 2000).

Na III reunião, ocorrida em Cusco, no Peru, os presidentes decidiram institucionalizar as reuniões presidenciais por meio da Casa, que era dotada de uma secretaria *pro tempore* (Adins, 2015). A Casa contou com o pilar de infraestrutura, competitividade e desenvolvimento; o pilar da cooperação; e o pilar da convergência econômica entre CAN e Mercosul, e Chile, Guiana e Suriname (Adins, 2015).

[4] Argentina, Brasil e Chile.

Como destacam Briceño-Ruiz e Rivarola (2017), a Casa não seria apenas um projeto para promover a integração econômica. Neves e Honório (2024) destacam que a IIRSA, e seu objetivo de promoção dos investimentos em integração de infraestrutura, tinha como objetivo aprofundar a interconexão entre relações comerciais e econômicas na região, de modo que o regionalismo e o desenvolvimento da infraestrutura se tornaram compatíveis com as estratégias nacionais.

O fortalecimento da institucionalidade deste novo projeto foi objeto de reflexões e da proposta que emergiu com o documento *Plan Estratégico para la Profundización de la Integración Sudamericana* (IIRSA, 2006), sem, contudo, apresentar aspectos concretos, até que em 2008 os presidentes assinaram o Tratado Constitutivo da Unasul (Gajate, 2009).

Como argumentado nas subseções anteriores, o regionalismo sul-americano se caracteriza pela promoção da convergência regional, que é também um interesse da política externa brasileira. Gajate (2009) argumenta que, a partir da demanda dos presidentes dos países sul-americanos, foi elaborado um documento sobre a convergência institucional entre o Mercosul e a CAN, em que foram destacadas as coincidências e divergências jurídicas e comerciais do bloco, a fim de definir o "núcleo duro" da convergência.

3.2.2 Eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas

A literatura comumente classifica o eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas como sendo fundamental na transformação do regionalismo sul-americano. Isso pois a aproximação entre Brasil e Argentina foi importante para a criação do Mercosul em 1991 e seu relançamento em 2003, a partir do documento Consenso de Buenos Aires. Esta "força gravitacional" da integração logo seria integrada pela Venezuela, cuja política externa impulsionou o projeto da Alba, promoveu maior aproximação com os países caribenhos, e buscou imprimir também sua marca sobre o que deveria ser um projeto sul-americano.

As transformações globais que impulsionaram o regionalismo na América do Sul incluem o protagonismo de Brasil, Argentina e Venezuela na região. O eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas reflete principalmente a aproximação entre Brasil e Argentina, que foi se consolidando a partir de 1985. Conforme argumentado por Szucko (2017, p. 41), "as relações entre Argentina e Brasil assumiram um novo patamar, que impulsionou, de maneira decisiva, a integração na América do Sul". Nesse mesmo sentido, Lessa (1998) argumenta que o eixo regional "Caracas-Buenos Aires" faz parte do componente universalista da política externa,

pois reforça a prioridade nas relações com os países vizinhos e na atuação da política externa na América do Sul.

A aproximação entre o Brasil e a Argentina teve um sentido político-estratégico para superar a rivalidade entre ambos os países por meio de acordos de abertura comercial recíproca, alinhada com a criação de programas de desenvolvimento industrial e tecnológico (Sosa, 2008). Tal aproximação resultou no Mercosul, núcleo central da integração regional no Cone Sul, agregando a este projeto o Paraguai e o Uruguai.

Este mesmo autor argumenta que os Tratados de Livre Comércio (TLC) são acordos para fazer a gestão da política econômica doméstica, e que Argentina, Brasil e Venezuela foram resistentes em não aderir ao TLC dos EUA ou à Alca, e aprofundaram suas relações naquele período (Sosa, 2008). Segundo Moraes (2018, p. 206), "o projeto sul-americano claramente tem o Brasil em posição central, por suas dimensões, coadjuvado pela Argentina e pela Venezuela, respectivamente, à época, a primeira, a segunda e a terceira maiores economias do subcontinente".

Para Serbín (2009), Brasil e Venezuela convergiam na necessidade de um espaço sul-americano. A ambição venezuelana de tornar a Alba o "núcleo duro" da integração latino-americana contava com a relação especial construída com o Brasil e a Argentina e a estabilidade sul-americana, enquanto a ambição do Brasil buscava a ampliação da integração sul-americana a partir do Mercosul e sua convergência com a CAN, resultando primeiramente na Casa e, após, na Unasul (Serbín, 2009).

Sosa (2008) argumenta que a "aliança argentino-brasileira-venezuelana", somada à Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, significou uma elevação do *status* internacional da América do Sul, fortalecendo sua autonomia. Esses países são integrantes do que Comini e Frenkel (2014, p. 61, tradução e grifos nossos) denominam modelo concêntrico na integração regional:

> um esquema centrado no Estado, baseado em uma **estratégia que prioriza os mercados regionais**. Aqueles que assumem essa lógica de inserção internacional o fazem com base na premissa de que, sozinhos, têm margens reduzidas de negociação com atores extrarregionais e menos alternativas para impor seus interesses. Nesse contexto, **afirmam a necessidade de definir áreas de consenso** – não necessariamente comerciais – com os países vizinhos e, uma vez estabelecidas, **negociar conjuntamente acordos de integração com terceiros**. Assim, esse modelo se baseia em **"coalizões estáveis"** cujos membros compartilham uma ideia comum sobre o tipo de estratégia de inserção no mundo e priorizam a dinâmica de articulação horizontal de políticas – o que não exclui a presença de certas lideranças intrarregionais. O

> ponto de partida é, portanto, **um posicionamento de círculos concêntricos que se expressa em uma estratégia de cenários escalonados e sucessivos**.

Comini e Frenkel (2014) argumentam que há dois modelos na Unasul: o concêntrico, representado por Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela, enquanto Guiana, Suriname e Uruguai possuíam uma postura intermediária, mas mais próxima ao primeiro; e o poligâmico, representado por Chile, Colômbia e Peru, caracterizado pela estratégia transversal que prioriza o mercado internacional e as políticas de abertura comercial.

No momento de construção da Unasul, segundo os autores, o modelo concêntrico havia alcançado um consenso sobre a necessidade de criação institucional da Unasul, enquanto o modelo poligâmico não tinha capacidade de articular um projeto alternativo (Comini; Frenkel, 2014). No período de maior impulso e crescimento sustentado da Unasul, prevaleceu o modelo concêntrico (Comini; Frenkel, 2014), principalmente as sintonias político-ideológicas do eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas, o qual reafirmou a Unasul como o principal interlocutor da região com o mundo (Vadell; Giaccaglia, 2020).

Sosa (2008) já destacava que, havendo alterações nas condições de liderança na Argentina, Brasil e Venezuela, a evolução da Unasul poderia estar comprometida. Isso, de fato, ocorreu a partir de 2019, como será demonstrado na subseção 3.2.4 deste capítulo.

A atuação conjunta desses países, ainda que seja entendida como principal força que impulsionou a Unasul (Briceño-Ruiz; Vigevani; Mariano, 2017; Vadell; Giaccaglia, 2020), não reflete apenas as convergências entre os países, pois há importantes divergências quanto ao escopo do projeto sul-americano e sua abrangência temática.

Nogara (2025) pontua que, apesar da rejeição comum ao regionalismo aberto neoliberal, Brasil, Argentina e Venezuela diferiam na abordagem para estabelecer uma ordem regional pós-liberal. O autor destaca que essas divergências "desencadearam intensos debates sobre a reforma do Mercosul e contribuíram para transformações significativas no regionalismo sul-americano, incluindo a transição da Casa para a Unasul" (Nogara, 2025, p. 1, tradução nossa).

As posições da Argentina e do Brasil, países cuja relação é fundamental para a integração regional, diferiam no escopo. A Argentina defendia a revitalização e o aprofundamento de mecanismos do Mercosul para a sua futura expansão, e o Brasil priorizou a expansão sul-americana contida na proposta da Casa, mas sem aprofundamento institucional (Nogara, 2025).

Em relação às posições de Brasil e Venezuela, a primeira divergência seria a respeito da abordagem referente ao papel de liderança regional e o respectivo projeto sul-americano:

enquanto a Venezuela possuía uma visão geoestratégica e militar, e uma diplomacia energética, o Brasil possuía uma visão multidimensional baseada no desenvolvimento produtivo, industrial e comercial (Serbín, 2009).

As diferentes abordagens referentes ao relacionamento com os EUA também são notáveis: a Venezuela adotava uma retórica anti-hegemônica, enquanto o Brasil buscava uma convivência pacífica e o reconhecimento de que era um interlocutor na região (Serbín, 2009). A retórica anti-hegemônica se revelou também na entrada da Venezuela no Mercosul, quando o presidente venezuelano afirmou que a adesão do país era uma medida de descontaminar o bloco do neoliberalismo e imperialismo, e, depois, reconheceu a importância estratégica do Mercosul (Nogara, 2025).

Ao examinar as diferentes percepções da Argentina, do Brasil e da Venezuela sobre o Mercosul, Nogara (2025) conclui que a adesão do último país ao bloco pôs em evidência como o pragmatismo cauteloso do Brasil, o balanceamento estratégico da Argentina e as ambições anti-imperialistas da Venezuela moldaram o regionalismo sul-americano.

3.2.3 Desenvolvimento institucional e a autonomia regional

Logo em seu artigo 4º, o Tratado Constitutivo da Unasul estabelece que os órgãos da Unasul são: 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; a Secretaria-Geral. O artigo 5º versa sobre o desenvolvimento da institucionalidade da organização, estabelecendo que "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" (Unasul, 2008, p. 11) poderão ser convocadas.

As atribuições e o funcionamento do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, da presidência *pro tempore*, do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, do Conselho de Delegadas e Delegados, e da Secretaria-Geral estão dispostas, respectivamente, nos artigos 6º, 7º, 8º, 9º e 10.

O artigo 11 trata das fontes jurídicas da Unasul e, no artigo 12, estabelece-se que "toda a normativa da Unasul será adotada por consenso" (Unasul, 2008, p. 17). O consenso é reiterado ao longo do Tratado Constitutivo: no artigo 2º, é dito o objetivo de construir a integração de maneira participativa e consensual; no artigo 6º, define-se que a realização de reuniões

extraordinárias ocorre com o consenso de todos os Estados-membros da Unasul; no artigo 14, referente ao diálogo político, estabelece-se que "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" (Unasul, 2008, p. 19).

Uma vez incorporados ao ordenamento jurídico de cada país, os atos normativos emanados pelos órgãos da Unasul serão obrigatórios para os Estados-membros (Gajate, 2009). É destacado que as partes convergem sobre o objetivo estratégico ser ambicioso e sua implementação ser flexível e gradual (Gajate, 2009). Para tanto, o potencial institucional residia no inter-relacionamento entre as estruturas institucionais do Mercosul e da CAN, bem como as experiências do Chile, da Guiana e do Suriname (Gajate, 2009).

A Unasul contribuiu para a autonomia regional à medida que buscou promover a convergência dos países sul-americanos, evitar as interferências estrangeiras e possibilitar a concepção e execução de um projeto regional de desenvolvimento sustentável e compartilhado (Sosa, 2008).

Narea e Benzi (2020) destacam o papel da presidência *pro tempore* e Secretaria-Geral para organizar um espaço alternativo à OEA na resolução de diferentes conflitos, pois a atuação estava amparada no consenso sobre o respeito à soberania, autodeterminação, ordem democrática e constitucional e institucionalidade própria da organização.

Portanto, a institucionalidade da Unasul parte da convergência. Como argumentado por Fairlie Reinoso e Alvarado Paipay (2025), a integração regional é um processo multidimensional que inclui a coordenação, cooperação e convergência. Para os autores, a convergência pode resultar da expansão do mercado regional, segurança jurídica, convergência regulatória, circulação de bens e criação de bens públicos regionais (infraestrutura, energia e comunicação) (Fairlie Reinoso; Alvarado Paipay, 2025).

Foram instituídos doze Conselhos Setoriais: (i) Defesa; (ii) Economia e Finanças; (iii) Infraestrutura e Planejamento; (iv) Ciência, Tecnologia e Inovação; (v) Energia; (vi) Desenvolvimento Social; (vii) Educação; (viii) Saúde; (ix) Cultura; (x) Eleitoral; (xi) Segurança Cidadã; e (xii) Problema Mundial de Drogas (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022). Seu desenho institucional permitiu que fossem propostas políticas públicas nas respectivas áreas abarcadas pelos conselhos e que visassem maior participação e compromisso com o regionalismo por parte de atores domésticos em cada Estado participante (Lima, 2014).

A criação da Unasul é explicada a partir da combinação entre um ambiente de segurança internacional permissivo, expansão econômica que fortaleceu o papel do Estado (e seus governos) na América do Sul e um desenho institucional flexível o suficiente para incluir Estados díspares (tamanho, produto interno bruto, população e outros) ou que tinham rivalidades em torno de um mesmo projeto (Nolte; Mijares, 2022).

O sucesso da Unasul foi a capacidade de promover a cooperação e governança em áreas abrangentes (energia, infraestrutura, missões eleitorais, proteção democrática e outras) entre os doze países que fazem parte da América do Sul e deliberar por consenso (Nolte; Comini, 2016; Barros; Gonçalves; Samurio, 2022). Em relação ao desenho institucional da Unasul, argumenta-se que a flexibilidade permitiu que houvesse convergência na construção de agendas afins a partir de mínimos denominadores comuns (Comini; Frenkel, 2014; Nolte; Comini, 2016).

Contudo, essa mesma flexibilidade, oriunda de negociações entre Estados para preservar a autonomia nacional, acabou não consolidando uma institucionalidade ou uma burocracia resiliente a momentos de crise (Mariano; Neves, 2022; Nolte; Mijares, 2022). O principal entrave para a institucionalização da cooperação regional é o problema da ação coletiva; ou seja, opções de inserção internacional, programas ideológicos rivais e a baixa interdependência regional (Mijares, 2020).

Tal aspecto já era ressaltado em análises anteriores ao impasse da Secretaria-Geral da Unasul e, posteriormente, seu desmonte. Como argumentaram Ramanzini Júnior e Mariano (2018, p. 251, grifos nossos):

> **sem estrutura de funcionamento compatível e orçamento adequado, o bloco inspira dúvidas sobre sua capacidade para lidar com objetivos que são tão amplos e ambiciosos**. Prevalece a lógica de concentrar a coordenação dos esforços a partir de estruturas nacionais existentes para a realização dos objetivos regionais, o que garante forte protagonismo brasileiro e **preserva a histórica vulnerabilidade das experiências de regionalismo sul e latino-americano diante das instabilidades políticas e econômicas dos Estados participantes**.

O desmonte da Unasul, como será abordado na subseção seguinte, evidenciou que a regra do consenso se tornou um bloqueio para designar o secretário-geral (Agostinis; Nolte, 2021; Barros; Gonçalves, 2021). Além disso, evidenciou-se o "paradoxo da autonomia" (Mijares, 2020), o qual expressa a tensão entre a autonomia nacional e a autonomia regional. As potências secundárias podem perceber a autonomia regional como um obstáculo para a sua autonomia individual, e, para a potência regional, a autonomia regional é mais relevante

(Mijares, 2020). Porém, como visto no caso do Brasil, a autonomia regional não compromete a autonomia nacional (Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014).

3.2.4 Crise e fragmentação da Unasul

Em 2008, na efervescência dos estudos sobre a construção da Unasul, Sosa (2008, p. 87, tradução e grifo nossos) descreveu dois cenários possíveis nessa etapa do regionalismo:

> a primeira otimista, em que o Novo Mercosul e/ou a Unasul se consolidam, em um mundo que tende à multipolaridade; e a outra pessimista, em que os **diversos processos de integração coexistentes operam em compartimentos estanques, em um contexto mundial conflituoso e violento, hegemonizado pelos EUA e/ou pela Tríade e pela China**.

Passados mais de quinze anos da criação da Unasul, o segundo cenário se tornou realidade. No momento em que esta tese foi escrita, presenciava-se um contexto mundial conflituoso e violento; o declínio da hegemonia estadunidense e a consolidação da China como potência global; a integração regional ocorrendo em processos estanques, sem alcançar a convergência entre processos; e a intervenção militar dos EUA na Venezuela em janeiro de 2026.

Aqueles que se dedicam ao estudo do regionalismo, principalmente na América Latina, coincidem em dizer que o regionalismo vem atravessando crises (Weiffen, 2020; Mariano; Neves, 2022; Nolte; Mijares, 2022). Os "fatores de estresse" contribuem para crises no regionalismo, podendo ser de ordem econômica, política, sociocultural, de alterações de poder e de segurança, e resultar em resiliência ou em desintegração de projetos regionais (Weiffen, 2020).

Na América Latina, observou-se que a lógica do regionalismo acabou restringindo a capacidade de ação das instituições, estando relegada à preferência dos governos de cada país (Mariano; Neves, 2022). A crise da integração regional, na abrangência sul-americana, se relaciona ao processo de fragmentação da Unasul. Especificamente, se refere à ausência de consenso entre os países sul-americanos em relação aos propósitos de uma instituição regional e à fragmentação de organizações regionais devido às mudanças políticas (Barros; Gonçalves, 2021). As razões, atores e interesses serão abordados nesta subseção, enquanto o papel do eixo Bogotá-Lima-Santiago nesse processo será abordado com mais detalhes no capítulo 4.

A análise de Comini e Frenkel (2020) sublinha que a paralisia da Unasul foi resultado de um cenário internacional adverso, combinado com mudanças de governo e de preferências

sobre a integração regional, e a ausência de uma liderança para sustentar o projeto da Unasul. Narea e Benzi (2020) argumentam que a Unasul, que havia acompanhado o diálogo entre oposição e governo na Venezuela, em 2014, passou a estar à margem da crise a partir de 2017. Cabe recordar que, nesse ano, foi criado o Grupo de Lima, de iniciativa peruana, para tratar do diálogo entre governo e oposição da Venezuela, mas sem a presença do país na iniciativa e apesar da existência da Unasul.

As fragilidades da Unasul, no entanto, se evidenciaram a partir do impasse da Secretaria-Geral, em 2018: baixa institucionalidade, interdependência econômica e participação social, além de alta influência de uma liderança regional, ainda que, em dado momento, a Unasul tenha promovido convergência política (Mariano; Neves, 2022).

O impasse da Secretaria-Geral da Unasul e a decisão de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai) de suspender a participação no bloco em 2018 foi o início do processo de esvaziamento da Unasul, mas há antecedentes que indicam que os desgastes já se anunciavam.

O desgaste veio com a indefinição de quem ocuparia o cargo de Secretário-Geral da Unasul após o mandato de Ernesto Samper, que se encerraria em junho de 2016: a proposta argentina foi de estender o mandato de Samper até 2017 (que foi aprovado por todos os países), ano em que a Argentina assumiria a presidência *pro tempore* e anunciaria a candidatura de José Octavio Bordón (Narea; Benzi, 2020).

Até abril de 2018, não havia intenções por parte dos países de suspender a participação ou sair da Unasul. Ao contrário, demonstrava-se a vontade de fortalecê-la e utilizar de seus dispositivos, como ativar o protocolo democrático no caso venezuelano (Barros; Gonçalves, 2021). A decisão de seis países de suspender a participação no bloco devido ao impasse de escolher, por consenso, o novo secretário-geral comprometeu a alocação de orçamento para o cumprimento de atividades, de modo que foram priorizados os pagamentos de funcionários e de aluguéis (Barros; Gonçalves, 2021).

As divergências políticas e de interesses, o processo decisório baseado no consenso, o "giro à direita" na região, a ausência de uma identidade sul-americana consolidada e de uma liderança regional foram fatores que explicaram a desintegração da Unasul (Barros; Gonçalves, 2021; Mariano; Neves, 2022; Nolte; Mijares, 2022).

A decisão da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai de suspender a participação da Unasul resultou das crescentes pressões do Grupo de Lima sobre a Venezuela, ao mesmo tempo em que se agravava a divergência entre aqueles e a Bolívia e a Venezuela

sobre a nomeação do novo secretário-geral (Barros; Gonçalves, 2021). Chile e Colômbia propuseram a criação do Prosul para substituir a Unasul (Gonçalves, 2023). Como sintetizam Barros e Gonçalves (2021, p. 8, tradução nossa), os principais argumentos para sair da Unasul e criar o Prosul, de agosto de 2018 a março de 2019, foram:

> i) a influência ideológica da Venezuela sobre a Unasul; ii) o problema da tomada de decisões por consenso; iii) o orçamento oneroso da Unasul. Esses argumentos foram alavancados em um contexto de governos de direita e extrema direita na América do Sul e seus laços crescentes com os EUA – especialmente sob a administração de Trump – em relação à gestão da crise venezuelana.

Por um lado, isso se relaciona à emergência das direitas na América Latina, as quais contestam a ordem internacional liberal no âmbito doméstico, questionando a democracia e o pluralismo, e na região, opondo-se aos processos de integração regional por estes enfraquecerem a soberania nacional (Sanahuja; López, 2023). No Mercosul, isso se expressou nos discursos de que o Mercosul era totalmente ideológico, não sendo prioridade na agenda de política externa, e nos atritos políticos com a Argentina – país cujo relacionamento é estratégico para as agendas bilateral e regional (Salgado; Bressan, 2020).

Por outro lado, o esvaziamento da Unasul e a criação do Prosul consolidam o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano e sua característica contestadora neste, pois o último foi construído sob os mesmos ideais da Aliança do Pacífico: as ideias de pragmatismo, flexibilidade e dinamismo foram replicadas no Prosul sob o discurso de ser um fórum livre de ideologias, sem burocracia e custos e mecanismo ágil (Gonçalves, 2023).

Comini e Frenkel (2020) haviam destacado que ganhavam terreno as políticas externas autodenominadas “pragmáticas”, cujo fundamento está na revisão do regionalismo aberto baseado na promoção do setor privado, investimentos estrangeiros diretos e alinhamento às práticas das instituições de Bretton Woods e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), retomando a concepção do modelo policêntrico. De fato, isso se evidenciou com o Prosul, que foi uma iniciativa em que Chile, Colômbia e Peru buscaram replicar as características que consideravam ser exitosas na Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023).

A flexibilidade dos arranjos regionais dos últimos quatro anos, em que se destacam a criação do Grupo de Lima e Prosul, fez com que todas as opções fossem igualmente válidas e acessíveis, sem oferecer um marco de referência para que os países pudessem promover a integração regional (Mariano; Bressan; Luciano, 2021). Contudo, a promessa de cooperação

regional sob a flexibilidade representou a descontinuidade de agendas como infraestrutura, saúde, capacidade de atuação durante a pandemia de covid-19 e proteção democrática ao não preservar o acervo da integração regional, como fora destacado na I Declaração de Presidentes do Prosul em 2019[5] (Barros; Gonçalves, 2021).

Além da fragmentação política, fenômeno abordado ao longo desta seção, a desintegração econômica regional foi se aprofundando e agravada durante a pandemia da covid-19 devido à queda do comércio intrarregional com os vizinhos, paralisação dos instrumentos de governança de infraestrutura, contração das instituições financiadoras, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) (Barros; Gonçalves; Samurio, 2022).

Nesse período, a América do Sul experimentou um período de fragmentação política e de desintegração econômica (redução da interdependência econômica e queda do comércio intrarregional) e de divergências políticas entre os países sul-americanos, as quais foram agravadas pela pandemia da covid-19, e o Brasil abandonou o exercício da liderança na região (Barros e Gonçalves, 2021; Barros, Gonçalves e Samurio, 2022; Gonçalves, 2023; Saraiva, 2022; Saraiva e Granja, 2022).

[5] "Reconocemos los aportes de procesos anteriores de integración sudamericana, así como la necesidad de preservar su acervo, en el marco de un nuevo espacio de integración más eficiente, pragmático y de estructura simple que permita afianzar sus logros y evolucionar sin duplicación de esfuerzos, hacia una región más integrada" (Chile, 2019b).

4 EIXO BOGOTÁ-LIMA-SANTIAGO NO REGIONALISMO SUL-AMERICANO

Dezoito anos após a I Reunião de Presidentes da América do Sul em 2000, a Unasul entrou em um processo de fragmentação e desmonte. De 2018 a 2023, ganharam força iniciativas que resultaram em projetos fragmentados, sem a participação de todos os Estados da região e sem capacidade de gerar consensos: o Prosul e o Grupo de Lima, ambos em oposição à Unasul; e o Pacto de Letícia, em oposição à OTCA (Mariano; Bressan; Luciano, 2021; Barros; Gonçalves, 2021; Saraiva; Granja, 2022).

Tais iniciativas foram impulsionadas por Chile, Peru e Colômbia, respectivamente. Outra característica em comum dessas iniciativas é que buscaram se opor, também, à Venezuela e à influência bolivariana no regionalismo.

No centro desse fenômeno está a falta de liderança brasileira na região e os esforços do Chile, Colômbia e Peru para estabelecer tais agendas (Barros; Gonçalves, 2021; Gonçalves, 2023). Isto é, mesmo com a existência de uma potência regional, potências secundárias buscaram moldar o regionalismo sul-americano. Além disso, o regionalismo sul-americano impulsionado por essas iniciativas apresentava características semelhantes ao regionalismo da Aliança do Pacífico, impulsionada por Chile, Colômbia, Peru e México em 2011.

Comini e Frenkel (2014) argumentam que, na segunda etapa da Unasul, a partir de 2011, há uma reconfiguração de forças que levou ao aumento da tensão intrarregional e à desaceleração do bloco. No debate sobre as razões da desaceleração da Unasul, um dos fatores citados é o surgimento da Aliança do Pacífico, mas que, para os autores, é uma explicação "profundamente insuficiente para compreender por que o bloco sul-americano tem perdido visibilidade e confiança com o passar do tempo" (Comini; Frenkel, 2014, p. 59, tradução nossa).

Em estudo posterior, Comini e Frenkel (2020), ao analisarem a fragmentação da Unasul, argumentaram que havia uma retomada de um regionalismo aberto uniaxial, que se baseava "na promoção do setor privado e do investimento estrangeiro direto (IED) e no alinhamento com a ordem liberal, com políticas, normas e práticas determinadas pelas instituições de Bretton Woods e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico" (Comini; Frenkel, 2020, p. 138, tradução nossa).

Gonçalves (2023), por sua vez, demonstra que os países sul-americanos da Aliança do Pacífico, no momento de crise da Unasul no fim de 2018, buscaram replicar o modelo de integração do primeiro, um modelo baseado no regionalismo aberto, flexível e com baixa institucionalização, na criação do Prosul, cujo propósito fundamental era substituir a Unasul.

Nesse sentido, em Gonçalves (2023) é examinado, a partir da abordagem construtivista, como a Aliança do Pacífico influenciou o regionalismo na América do Sul, dissipando a ideia de que aquela se trata de um mero bloco comercial. Ao fazê-lo, pôs-se em evidência a importância desse bloco regional em termos políticos e a capacidade de agência (seus alcances e limites) do Chile, da Colômbia e do Peru na definição de uma agenda regional, que representa o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano (Gonçalves, 2023).

Dando continuidade a essa agenda de pesquisa, trabalha-se nesta tese com a perspectiva do eixo Bogotá-Lima-Santiago na configuração do regionalismo sul-americano. Este capítulo apresenta a evolução das iniciativas impulsionadas por esses países e como elas estão relacionadas entre si: Arco do Pacífico Latino-Americano (2007), Aliança do Pacífico (2011) e, principalmente, o Prosul (2019).

Como argumentado no capítulo 3, a literatura especializada indica que o eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas foi fundamental na reconfiguração do regionalismo sul-americano, tanto na ampliação da agenda Mercosul como na transformação da Casa à Unasul, e no esforço de estabelecer a Unasul como principal interlocutora da região, além de consolidar o protagonismo brasileiro na América do Sul (Briceño-Ruiz; Vigevani; Mariano, 2017; Vadell; Giaccaglia, 2020).

Trabalhar com a perspectiva do eixo Bogotá-Lima-Santiago nos permite entender que o Arco do Pacífico, a Aliança do Pacífico e o Prosul não são apenas iniciativas conjunturais. Defende-se nesta tese que tais iniciativas devem ser vistas em um contínuo e como forma pela qual Chile, Colômbia e Peru respondem aos acontecimentos na América do Sul e ao nível de engajamento do Brasil nesta região, e, ainda, pela qual esses países buscam influenciar o regionalismo sul-americano.

Da mesma maneira, tal perspectiva contribui para analisar os fatores que transcendem os casos (projetos e seus objetivos, agendas e avanços) ou os períodos específicos (regionalismo aberto, pós-liberal ou pós-hegemônico) no desenvolvimento do regionalismo sul-americano, conforme a crítica apresentada por Perrotta e Porcelli (2021).

Além disso, cabe destacar que o Arco do Pacífico, a Aliança do Pacífico e o Prosul nascem como respostas a crises, sejam elas “crises sentidas” ou “crises percebidas”. Por isso, a narrativa crise-oportunidade, cunhada por Guerra-Barón (2023, p. 13) para compreender o contexto da criação da Aliança do Pacífico, é oportuna também para analisar os outros casos citados.

A autora identificou que a referência à crise é algo central no discurso dos principais agentes que criaram a Aliança do Pacífico, pois há uma percepção de que a crise pode gerar oportunidade aos Estados, considerando principalmente a característica daqueles de serem economias emergentes (Guerra-Barón, 2023).

Como explicado no capítulo 2 desta tese, em momentos de crise, ideias são fundamentais para reduzir incertezas, propor soluções e capacitar agentes, incidindo diretamente na concepção e na criação de instituições (Blyth, 2002). Isto foi o que se observou no Arco do Pacífico, na Aliança do Pacífico e no Prosul, tendo à frente dessas iniciativas o Chile, a Colômbia e o Peru; ou, como se argumentará ao longo do capítulo, o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano.

O ex-presidente peruano, Alan García, foi quem concebeu o Arco do Pacífico de 2006 e a Aliança do Pacífico de 2011 para influenciar o cenário sul-americano diante da debilidade da CAN, da crise financeira global de 2008, da criação da Alba por iniciativa da Venezuela e do papel do Brasil no Mercosul (Briceño-Ruiz, 2010; Guerra-Barón, 2023; Novak; Namihas, 2018). Chile e Colômbia, por sua vez, atuaram no estágio embrionário do Prosul no fim de 2018 e na etapa de desenho institucional em 2019, no contexto de crise da Unasul (Gonçalves, 2023), e foram os países que mais tempo estiveram à frente da presidência *pro tempore* da Aliança do Pacífico (Terán, 2021).

Nesta tese, defende-se que a Aliança do Pacífico teve um papel central no fortalecimento deste eixo: ela é elo entre a experiência prévia, o Arco do Pacífico (2006) e o futuro projeto sul-americano, no qual se buscaria replicar suas características, o Prosul (2019). Todas são iniciativas que estão fundamentalmente vinculadas ao desenvolvimento do regionalismo na América do Sul.

4.1 Política exterior dos países do Pacífico

Chile, Colômbia e Peru têm suas políticas externas convergentes às políticas comerciais de abertura ao mundo, tendo como estratégia a assinatura de TLCs. Guerra-Barón (2019a) destaca que a convergência política entre Chile, Colômbia e Peru permitiu que houvesse o reconhecimento mútuo como parceiros *like-minded*, que buscam maior abertura comercial e cumprimento das regras da OMC, além de normas sobre investimento internacional. Apesar de serem membros associados do Mercosul, aqueles não demonstraram pretensão para tornarem-se membros permanentes do bloco.

Desde a década de 1990, o Chile adotou o princípio do regionalismo aberto na sua inserção internacional como uma ferramenta para melhorar as suas políticas comerciais (Oyarzún Serrano, 2018). Na Colômbia, o regionalismo aberto que se observa na Aliança do Pacífico é defendido pelo setor privado (Vargas-Alzate; Amaya Alviar, 2021). No Peru, destaca-se que o aprofundamento do modelo e a experiência de assinatura de Acordos de Livre Comércio formou uma "coalizão para a abertura" que também serviu de orientação para a sua política externa (Ramírez Bullón, 2018).

Como argumentado por Guerra-Barón (2019a, p. 199, tradução nossa),

> Em termos gerais, a Colômbia e o Peru têm tradicionalmente participado como membros de pleno direito em esquemas sub-regionais, enquanto o Chile tem privilegiado uma abordagem extrarregional e bilateral. Bogotá procura alinhar a sua política externa com a dos EUA de uma forma direta. Lima também pretende alinhar-se com Washington, diversificando simultaneamente a sua agenda política e comercial com os parceiros asiáticos. O Chile, no entanto, tem pretendido forjar uma política externa própria; uma política que não perturbe as suas relações políticas e comerciais com a UE e os EUA, mas que também permita ao país tornar-se um país-ponte para as empresas asiáticas interessadas em entrar no mercado sul-americano, bem como para as empresas sul-americanas que pretendem entrar no mercado asiático. O papel do Chile como Estado transpacífico entre dois continentes é um projeto interno a longo prazo com efeitos políticos e comerciais em âmbito regional. Numa perspectiva comparativa, as políticas econômicas externas colombiana e peruana podem ser mais bem compreendidas se se tiver em conta o custo de lidar com a dívida dos anos 1980 e o custo de fazer face à crise da dívida externa.

Algo destacado na literatura sobre política externa chilena e peruana[6] é a ideia concebida por cada um desses países sobre suas capacidades de atuarem como ponte entre a América do Sul e a região Ásia-Pacífico (Guerra-Barón, 2019c; Oyarzún Serrano, 2018; Artaza, 2007; Schulz; Rojas, 2022). Destaca-se que as iniciativas do Arco do Pacífico e da Aliança do Pacífico buscaram justamente projetar seus países à região Ásia-Pacífico, e que a aspiração individual do Chile e do Peru de ser uma ponte entre duas regiões é, por sua vez, potencializada por aquelas iniciativas. No caso colombiano, a Aliança do Pacífico cumpre o propósito de melhorar sua

[6] Tal aspiração individual não deixa, contudo, de gerar tensões entre ambos. Em 2024, esse ideal se materializou no *slogan* "De Chancay a Shanghai", do governo peruano, para se referir à inauguração do maior porto no Pacífico sul-americano, o que levou setores da sociedade chilena a observarem com preocupação os impactos de Chancay sobre os portos chilenos.

inserção nos mercados asiáticos, especialmente a China, podendo “abrir um caminho novo e seguro” naquela região (Rouvinski, 2021, p. 194, tradução nossa).

Retomando os modelos concêntrico e poligâmico da Unasul (Comini; Frenkel, 2014), a criação da Aliança do Pacífico reforçou as características do último modelo, pois Chile, Colômbia e Peru são países que adotam políticas favoráveis ao mercado, participam de negociações simultâneas com potências globais, e aderem às iniciativas de integração, desde que não ameacem a autonomia para estabelecer acordos comerciais com parceiros extrarregionais (Comini; Frenkel, 2014).

Por isso, argumenta-se que a proposta da Unasul se enfraquecia diante do modelo mais aberto da Aliança do Pacífico, especialmente quando se elegiam governos de direita (Mariano; Ribeiro, 2020), e que, em 2014, começaram a crescer as tensões dos modelos concêntrico e poligâmico na primeira, resultando em uma arquitetura institucional flexível e frágil e objetivos definidos em alto nível de abstração, de forma a promover uma integração baseada na lógica de mínimos denominadores comuns (Comini; Frenkel, 2014).

Tais processos são observados justamente no período em que a Aliança do Pacífico se institucionaliza com a aprovação do Acordo Marco, em 2012, do Protocolo Adicional ao Acordo Marco, em 2013, e com a expansão dos Estados Observadores e da criação da categoria Estados Associados. São elementos que, no discurso diplomático dos países da Aliança do Pacífico, representam o êxito do agrupamento.

Nas subseções seguintes, são abordados os princípios orientadores de política exterior de Chile, Colômbia e Peru de maneira geral, com foco no período de 1990 a 2008, ou seja, até o momento em que se cria a Unasul. Logo, na seção seguinte, apresenta-se o processo de fortalecimento do eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano com a criação de projetos regionais impulsionados e fortalecidos justamente por Chile, Colômbia e Peru: Arco do Pacífico (2006), Aliança do Pacífico (2011) e Prosul (2019).

4.1.1 Princípios orientadores da política externa chilena

Após o processo de independência iniciado em 1810, o Chile buscou o reconhecimento e legitimidade internacional; Bernardo O´Higgins, Diego Portales e Andrés Bello – figuras-chave na definição de diretrizes da política exterior do Chile naquele período – estabeleceram que o reconhecimento por parte da Inglaterra e dos EUA poderiam prevenir intervenções

europeias e ajudar a estruturar a personalidade internacional chilena no contexto sul-americano (Fermandois, 2011, 2016).

São alguns dos grandes marcos que influenciaram a política exterior chilena nos séculos XIX e XX: as condições geográficas que tornavam difícil o acesso ao país, impondo uma condição de isolamento; a natural projeção ao oceano Pacífico e o anseio pelo domínio do Pacífico Sul; as delimitações territoriais e expansão territorial ao oeste (Ilha de Páscoa ou *Rapa Nui*), extremo sul (Antártica) e norte (Norte Grande); e a herança legalista no respeito aos acordos internacionais (Bolaños, 2011; Fermandois, 2011; Oyarzún Serrano, 2018).

Para esta tese, é importante considerar a política externa a partir da década de 1990. Há convergência entre diferentes analistas chilenas e chilenos de que a política exterior é uma política estável que, ao longo de trinta anos, teve as mesmas diretrizes, sendo considerada uma política de Estado.

Álvarez Fuentes (2021) argumenta sobre o fato de a ditadura militar ter sido um ponto de virada da tradição legalista, moderada e pragmática da política externa chilena até 1973. Ainda que o retorno à democracia em 1990 tenha levado a mudanças na política externa, importantes elementos ligados ao regime militar permaneceram (Álvarez Fuentes, 2021). Destaca-se a vigência da Constituição Política de 1980, que centraliza o poder político no Executivo e as competências relativas à política exterior na figura do presidente, segundo o artigo 32, inciso 15 (Chile, 1980), e do modelo econômico de liberalização comercial, com influência dos Chicago Boys durante a ditadura militar chilena.

Sobre o último, Álvarez Fuentes (2021) argumenta que, apesar dos esforços de intelectuais e de políticos na definição da política exterior chilena em prol de maior autonomia, aqueles enfrentaram constrangimentos institucionais internos e externos, de forma que o pragmatismo econômico iniciado na ditadura persistiu nos governos seguintes, sendo o regionalismo aberto a sua expressão mais evidente.

O desafio no período da retomada democrática de 1990 era resgatar os fundamentos da política exterior, de respeito ao direito internacional, romper o isolacionismo do Chile por meio da participação de organismos multilaterais globais e regionais, restabelecer relações diplomáticas e elevar a representação diplomática, além de retomar compromissos internacionais e promover a democracia e os direitos humanos, elementos que marcaram a

política externa dos governos da *Concertación*[7], de 1990 a 2010 (Álvarez Fuentes, 2021; Lombardo; Henríquez, 2012; Oyarzún Serrano, 2013).

A defesa dos direitos humanos e da democracia, em especial, era fundamental para recuperar o prestígio internacional do Chile (Bywaters, 2022). Os governos da *Concertación* lograram reinserir o Chile em um novo sistema internacional, bem como promover o crescimento econômico e social do país (Fermandois, 2011).

Quanto ao caráter pragmático-econômico da política exterior, este se tornou, nos governos seguintes, um elemento de continuidade e de aprofundamento da política de abertura mediante a institucionalização doméstica e a expansão de acordos, de forma que a política externa pautada pela abertura comercial passou a ser concebida como política de Estado (Álvarez Fuentes, 2021; Lombardo; Henríquez, 2012; Colacrai; Lorenzini, 2005).

Caracteriza-se a política a partir de 1990 como uma política externa "de consenso, pragmática, refletindo mudanças no sistema internacional, mas principalmente na cultura política nacional e em um modelo de desenvolvimento incontestável" (Lombardo; Henríquez, 2012, p. 162, tradução nossa). A modernização da política comercial se deu por meio da assinatura de acordos preferenciais de comércio e acordos de livre comércio, no lugar da estratégia de abertura unilateral (Oyarzún Serrano, 2013).

Quanto à agenda de integração regional, buscou-se a reorientação integracionista com a abordagem pragmática (Lombardo; Henríquez, 2012), a cooperação regional desde que não houvesse obstáculos à inserção de empresas chilenas (Bolaños, 2011) e a preservação de margem suficiente de autonomia em decisões internacionais, sem estar particularmente obrigado a privilegiar uma região específica (Oyarzún Serrano, 2017).

O pragmatismo economicista se tornou um dos pilares da política exterior chilena a partir de 1990 (Álvarez, 2021). Klaveren (2011) argumenta que o pragmatismo também se refletiu na não adoção do regionalismo tradicional e fechado, mas adaptado às mudanças globais. Atores-chave em matéria de política externa no Chile "valorizam e legitimam as ideias do regionalismo aberto" (Oyarzún Serrano, 2017, p. 22, tradução nossa). Fortaleceu-se a ideia do Chile como ponte entre a região Ásia-Pacífico e a América Latina a partir da assinatura de acordos de livre comércio com a Coreia do Sul, China e Japão (Oyarzún Serrano, 2013).

Ressalte-se que a integração regional esteve condicionada à inserção econômica internacional do Chile pautada pela flexibilidade, abertura e dinamismo, de modo que o país

[7] Coalizão política e eleitoral no Chile, denominada *Concertación de Partidos por la Democracia*. Disponível em: https://www.bcn.cl/historiapolitica/partidos_politicos/wiki/Concertaci%C3%B3n_de_Partidos_por_la_Democracia. Acesso em: 25 maio 2026.

não participasse como membro pleno da CAN (da qual se retirou em 1973) e do Mercosul (Rodríguez; Pressacco, 2005).

Na década de 1990, o Chile assinou acordos preferenciais e Acordos de Complementação Econômica, no âmbito da Aladi, em 1991 com o México; em 1993 com Bolívia, Colômbia e Venezuela; em 1995 com o Equador; e em 1996 com o Mercosul (Vera e Vargas, 1998). Em relação ao último, foi assinado o acordo de associação que abrangeu os temas tarifários, comerciais, transporte e interconexões bioceânicas, resultado do desejo do Chile de se aproximar do que era, na época, o esquema de integração com maior potencial na América do Sul (Muñoz Valenzuela, 1996).

Apesar dos esforços do governo de Ricardo Lagos (2000-2006) de levar o Chile a aderir ao Mercosul, não houve consenso doméstico necessário para que isso se concretizasse: no lugar, o *status* de membro associado era conveniente, pois garantia que o país não estivesse excluído do Mercosul ao mesmo tempo em que mantinha sua autonomia referente à política comercial (Oyarzún Serrano, 2013).

A relação do Chile com o Mercosul esteve influenciada pelas negociações com os EUA e com a UE. A intenção inicial da UE de negociar com blocos comerciais prejudicou a intenção chilena de se aproximar bilateralmente com o Mercosul, mas que mais adiante se concretizou em um acordo de associação entre o bloco e o país (Lombardo; Henríquez, 2012). O Chile negociava uma adesão ao Mercosul que garantisse a redução tarifária sem a adesão da TEC, devido ao receio de não poder assinar outros TLCs. A decisão de reativar as negociações do TLC com os EUA causou um mal-estar no Brasil e na Argentina (Lombardo; Henríquez, 2012).

Sobre a Unasul, algumas análises indicam que o Chile não participou tão ativamente para impulsionar a iniciativa que levou à fundação da Unasul (Bolaños, 2011), a Casa, mas que participou amplamente da criação da Unasul (Oyarzún Serrano, 2013). A Unasul, para o Chile, era uma plataforma para alcançar a cooperação política e econômica, a governança regional e melhorias na infraestrutura regional (Oyarzún Serrano, 2013). Destaca-se o projeto do corredor bioceânico de 2007, entre Bolívia, Brasil e Chile, que buscou demonstrar a reinserção do Chile na América do Sul e fortalecer a imagem de país-ponte (Wehner, 2016).

Para um país que estabeleceu o princípio do regionalismo aberto em sua política exterior, a adesão do Chile à Unasul explica-se pela percepção de que a organização não era um perigo à sua política de inserção internacional (Oyarzún Serrano, 2018). Mas a novidade na política externa chilena foi a adesão, desde a concepção do projeto, à Aliança do Pacífico, pois,

pela primeira vez desde a redemocratização, o Chile se tornou membro pleno de uma organização de integração regional de recorte econômico (Rojas, 2022).

4.1.2 Princípios orientadores da política externa colombiana

A Colômbia é um país com acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico, permeado pela Cordilheira dos Andes e pela floresta Amazônica, com significativa presença no Caribe, com destaque para as ilhas e a participação na Associação de Estados do Caribe (AEC) e na América do Sul, sendo estas as condições singulares que marcaram a sua política exterior (Tirado Mejía, 1996).

O presidente da República é a autoridade responsável pela condução das relações internacionais, segundo o artigo 189 (Colombia, 1991). A promoção da integração latino-americana e do Caribe está presente na Constituição colombiana de 1991, especialmente no preâmbulo ("Comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana"), e nos artigos 9º ("De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe"), e 227 ("El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de America Latina y del Caribe") (Colombia, 1991).

A política exterior colombiana até 1903 foi marcada por um alto perfil internacional devido ao processo de independência e do projeto da Gran Colombia (Jaramillo; Pantoja, 2025). Com a Constituição de 1821, se organizou a República da Grã-Colômbia (Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela), inspirada nas ideias de Simón Bolívar, como estratégia política e militar em defesa da independência e da autonomia (Blanco, 2007).

O Congresso de Panamá de 1826, convocado por Bolívar, é um dos antecedentes importantes do compromisso da Colômbia com a região latino-americana em temas políticos, da autonomia e desenvolvimento econômico (Prieto; Giraldo, 2022). A independência do Panamá, apoiada pelos EUA, foi um ponto de inflexão na política doméstica e exterior e levou a um alinhamento da Colômbia com o último (Jaramillo; Pantoja, 2025).

Sendo a relação com os EUA um grande marco da política exterior colombiana, diversos acadêmicos analisam esta última por meio dos conceitos de *respice polum* e *respice similia*, que indicam, respectivamente, a afinidade com os EUA e com os países do Sul global ou sul-americanos.

Respice polum é traduzido como "olhar ao norte", em referência aos EUA, e vem do discurso do ex-chanceler colombiano Marco Fidel Suárez (Jaramillo; Pantoja, 2025; Monroy; Cubides, 2025; Tickner, 2007), o qual declarou em 1914:

> Quienquiera que observe el poderío de la nación de Washington, su posición en la parte más privilegiada de este continente, sus influencias sobre los demás pueblos americanos –de los cuales ella se ha llamado hermana mayor [...] el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América (Suárez, 1914, p. 7 *apud* Monroy; Cubides, 2025, p. 218).

Ainda que a associação com o país norte-americano buscasse benefícios como a modernização institucional, o *pacto cafetero*[8] e a luta contra a insurgência (Jaramillo; Pantoja, 2025), Tickner (2007) argumenta que a estratégia de intensa associação com os EUA tornou a Colômbia um caso de "intervenção por convite" (*intervención por invitación*) na América Latina, de modo que a associação levou à intervenção em assuntos domésticos.

Respice similia é traduzido como "olhar aos semelhantes" e representou a mudança da política exterior colombiana impulsionada pelo presidente Carlos Lleras, de 1966 a 1970, e seu chanceler Alfonso López Michelsen, que foi presidente de 1974 a 1978 (Jaramillo; Pantoja, 2025; Monroy; Cubides, 2025).

Respice similia se expressou na busca pela diversificação de sua política externa, sem confrontar os interesses norte-americanos, com países que possuem características similares em termos geopolíticos, econômicos, culturais e sociais (Jaramillo; Pantoja, 2025; Monroy; Cubides, 2025). Exemplos disto são o estabelecimento de relações com a União Soviética, o ingresso no Movimento dos Países Não Alinhados e a participação na construção do Pacto Andino (Jaramillo; Pantoja, 2025; Monroy; Cubides, 2025).

A influência dos EUA na Colômbia se intensificou na década de 1980, nos temas de securitização e narcotráfico, e definiu a agenda prioritária com aquele país: segurança, com o Plano Colômbia, comércio e imigração (Ardila, 2011). Com o Plano Colômbia (2000), o alinhamento com os EUA se fortaleceu, e o conflito armado interno passou a ser concebido como uma ameaça terrorista de proporções internacionais (Rojas, 2025).

Além de representar a intervenção dos EUA nos assuntos domésticos, nos termos de "intervenção por convite" (Tickner, 2007), o Plano Colômbia repercutiu negativamente nos países vizinhos pelo temor de que o conflito armado pudesse se estender aos territórios,

[8] O *Pacto Cafetero* diz respeito à decisão dos Estados Unidos de comprar cotas de café dos países produtores durante a crise dos preços de café (Jaramillo; Pantoja, 2025).

principalmente, de Brasil, Equador e Venezuela, e intensificar a violência na região (Rojas, 2025).

A integração regional é uma das faces do conceito *respice similia*. Prieto e Giraldo (2022) defendem que a Colômbia teve importantes iniciativas de liderança nos casos da Alalc, do Pacto Andino e CAN, no Grupo Contadora, na Associação de Estados do Caribe, e na Aliança do Pacífico, em contraste com a Unasul.

Contudo, o envolvimento do país nessas iniciativas esteve relacionado à prioridade conferida à relação bilateral com os EUA (Prieto; Giraldo, 2022). A cooperação com os EUA em temas de segurança implicou o fortalecimento do Exército Nacional e, dada a presença de militares colombianos em territórios fronteiriços, gerou-se desconfiança nos países fronteiriços, a qual se acentuou com o apoio da Colômbia à invasão dos EUA no Iraque (Galeano; Badillo; Rodríguez, 2019).

A CAN também se viu ofuscada pela preferência colombiana na relação bilateral com os EUA e pelas divergências internas (Prieto; Giraldo, 2022), de modo que as mudanças políticas com a "Onda Rosa" e a saída da Venezuela da CAN agravaram a sua desestruturação (Bressan; Luciano, 2018). Nesse sentido, tanto o Arco do Pacífico quanto a Aliança do Pacífico receberam entusiasmo da Colômbia, pois havia o interesse de estreitar as relações econômicas e comerciais com nações mais semelhantes (Vargas-Alzate, 2022).

Observa-se que a Colômbia se caracteriza como um

> Estado com iniciativa de liderança na região, por isso o desafio da política externa colombiana é manter um equilíbrio entre a relação com Washington e a projeção para a região, para demonstrar que não se trata de uma escolha entre *respice polum* e *similia*, mas sim de todo um espectro de estratégias, possíveis alianças e oportunidades (Prieto; Giraldo, 2022, p. 264, tradução nossa).

Insere-se, na busca por esse equilíbrio, as iniciativas de liderança na região e as relações com o Brasil.

4.1.3 Princípios orientadores da política externa peruana

A delimitação territorial e a constante geográfica são marcas da política exterior peruana, como destacado por Del Prado (2015) e Vidarte Arévalo (2016), os quais fazem referência ao destacado diplomata peruano García Bedoya, quem argumentava que a política externa do país se vincula ao mar, aos Andes e à selva amazônica.

A política externa, conforme consagrado pelo artigo 118 da Constituição Política do Peru (1993), é conduzida pelo Presidente da República, e cabe ao Estado estabelecer e executar a política de fronteiras e promover a integração, especialmente a latino-americana, segundo o artigo 44 daquele documento: "Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior" (Peru, 1993).

A delimitação territorial do país foi tardia. Nas palavras de José Antonio García Belaúnde, ex-chanceler peruano (2006-2011), o país encerrou o capítulo da delimitação terrestre no período entre 1998, com a assinatura da Ata de Brasília referente aos limites com o Equador, e 1999, com a assinatura do protocolo para a execução dos compromissos do Tratado de 1929 com o Chile (Belaúnde, 2015). Em 2014, com a decisão da Corte Internacional de Justiça (CIJ) de Haia, que determinou o limite marítimo com o Chile, os espaços territorial e marítimo do Peru se consolidaram (Belaúnde, 2015).

De fato, a relação bilateral com o Chile é uma constante na política exterior peruana: ambos os países possuem uma relação histórica marcada pelo receio e temor[9], mas também pela migração, investimentos diretos e trânsito fronteiriço (Belaúnde, 2015). O ex-presidente Alan García, duas vezes presidente do Peru (nos períodos entre 1985 e 1990, e 2006 e 2011), elaborou o conceito de "cordas separadas" (*cuerdas separadas*) para relação bilateral: a decisão da CIJ e os demais pontos da agenda bilateral seriam tratados em campos diferentes, de forma que o primeiro não impactasse negativamente o segundo. Isso possibilitou que se avançasse nas tratativas para criar a Aliança do Pacífico em 2011.

Em relação à Amazônia, destacam-se a navegabilidade dos rios, especialmente com o Brasil, e a OTCA. Quanto aos Andes, sua máxima expressão é o Grupo Andino, que em 1996 se transformou na CAN (Del Prado, 2015). O Peru participou ativamente das tratativas que assentaram as bases para o Grupo Andino, sendo a cidade de Lima a sede da quarta reunião do grupo, em 1967, na qual se negociava o Acordo de Cartagena (Del Prado, 2015).

Tal agrupamento foi descrito por García Bedoya (1981, p. 72 *apud* Del Prado, 2015, p. 168, tradução e grifo nossos) como

[9] Esse temor se observava, inclusive, na relação que o Peru buscou construir com o Brasil. Novak e Namihas (2012, p. 37), ao resgatarem o histórico das negociações limítrofes e fluviais entre Brasil e Peru, destacam que o acordo que põe fim a questão limítrofe "foi duramente criticado no Peru. (...) Ele achava que, por esse acordo, o Peru cedia ao Brasil todas as suas expectativas, sem nenhuma compensação; além disso, essa cessão constituía um sacrifício que qualificava de estéril, pois 'a chave de nossas dificuldades externas estava em Santiago e não no Rio'. Do mesmo modo, Pardo acreditava que, ao ceder ao Brasil, o Peru se debilitava frente ao Chile, pois passava a imagem de um país que estava disposto a conceder territórios".

> uma das experiências mais estimulantes da integração latino-americana. Não apenas porque alcançou metas importantes no âmbito do desenvolvimento, mas porque é provavelmente a única grande alternativa que se oferece aos países que a compõem para que possam encontrar, dentro desse processo econômico e político, um caminho futuro para **aumentar o poder ou a capacidade conjunta desses países**.

É argumentado por Del Prado (2015) que o Grupo Andino representa o eixo articulador da integração regional sul-americana a partir do engajamento da política externa do Peru. Belaúnde (2015) destaca que o Grupo Andino foi criado após o estancamento da Alalc, pois buscou um processo de maior ambição e profundidade entre os países andinos.

A busca por consolidar uma união aduaneira terminou, segundo Belaúnde, demonstrando os limites da integração almejada e desgastando o processo. No entanto, destaca-se a iniciativa peruana de dar mais adensamento político ao agrupamento com a criação do Conselho Andino de chanceleres em 1979, o qual teve atuação na crise da Nicarágua e na Bolívia, e vinculou a defesa da democracia à integração regional.

Outras iniciativas que marcaram o engajamento peruano na cooperação regional foram o apoio à Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana (Cecla) e, logo, ao Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), em 1970, além do Grupo de Apoio à Contadora, em 1985, em Lima (Belaúnde, 2015).

Esse impulso peruano à integração seria revertido em 1980: “Se os anos [19]70 foram para o Peru um período de extraordinária atividade, movimentando-se indistintamente na cena global e na cena regional, os anos [19]80 reduzirão nosso espaço fundamentalmente devido à crise da dívida” (Belaúnde, 2015, p. 45, tradução nossa).

A crise da década dos anos 1980 foi um marco para reposicionar a política externa peruana. Os Acordos Internacionais de Investimentos assentaram as bases para a modernização da economia peruana que permitiu a entrada efetiva de investimentos estrangeiros no país, ao mesmo tempo em que se buscou posicionar o Peru como país-ponte entre o Pacífico e a América do Sul (Guerra-Barón, 2019a, 2019c).

A partir de 1990, inicia-se um processo de abertura ao mundo, de reinserção econômica global do Peru, do estreitamento da relação com os EUA, e na década seguinte, de fortalecimento da democracia e dos direitos humanos (Vidarte Arévalo, 2016).

O empresariado peruano foi um ator doméstico para aproximar o Peru da região Ásia-Pacífico e a buscar pela abertura de mercado por parte da chancelaria do país (Ramírez, 2018). Destaca-se que o Peru passou a participar da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (Apec) em 1998. Quanto à atuação externa peruana, análises destacam a predominância do Ministério

do Comércio Exterior e Turismo (Mincetur) nos acordos bilaterais comerciais, portanto, na inserção econômica internacional do país (Ramírez Bullón, 2018; Guerra-Barón, 2019c; Vidarte Arévalo, 2016).

O aspecto comercial da política exterior se manteve estável, e a redefinição da política comercial iniciada no governo de Alejandro Toledo (2001-2006) se baseou na abertura com reciprocidade, avançando nas negociações com o Canadá, China, EFTA, Coreia do Sul, Japão e UE (Vidarte Arévalo, 2016).

No contexto do regionalismo aberto, o Grupo Andino se tornou a CAN em 1998, com a assinatura do Protocolo de Trujillo, e o Mercosul era, segundo Belaúnde (2015, p. 45, tradução nossa), "tão ambicioso quanto o europeu ou o andino, mas sem nenhuma institucionalidade para essa ambição. Não só as decisões não eram vinculativas, como seu sistema de resolução de controvérsias se revelou fraco". A participação do Peru no Mercosul (do qual havia se tornado Estado associado em 2003) não resultou no crescimento significativo das trocas comerciais com os membros do bloco, exceto com o Brasil, que é o único país do Mercosul limítrofe ao Peru (Illescas, 2015).

O pragmatismo econômico da política externa possibilitou que se avançasse nos acordos de investimento e de comércio com o mundo, e, ainda assim, permitir a participação do Peru em diferentes instâncias regionais, sejam elas de cunho comercial ou político, como foi o caso da Unasul (Guerra-Barón, 2019c).

Nesse sentido, durante o governo de Alejandro Toledo (2001-2006), a proposta da Casa era um instrumento para promover tanto a convergência entre o Mercosul e a CAN (e Chile, Guiana e Suriname) quanto a integração física regional no âmbito da IIRSA, o que reafirmaria a aspiração peruana de transformar o país em uma ponte entre a Ásia e a América do Sul (Adins, 2015).

Posteriormente, a política externa para a integração privilegiou a Aliança do Pacífico – e, mais adiante, os esquemas do Grupo de Lima e Prosul. Guerra-Barón (2019c) salienta o reconhecimento da consistência da política externa peruana e de seu corpo diplomático como fatores estratégicos para o ressurgimento do país em distintos âmbitos, com destaque para a liderança do Peru na criação do Arco do Pacífico, da Aliança do Pacífico e do Grupo de Lima.

Isso se relaciona com o diagnóstico do ex-chanceler Belaúnde (2015) de que a Aliança do Pacífico representou a retomada da integração econômica e comercial, privilegiando o critério exclusivo da vizinhança, na convergência de modelos econômicos e nos vínculos

institucionais como a Apec e a Parceria Transpacífica (TPP), e China, EUA e UE via acordos comerciais.

4.2 Da Alca ao Arco: a conformação do Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano

Segundo a literatura especializada, um ponto de inflexão no regionalismo latino-americano, especialmente o sul-americano, é a derrocada da Alca na Cúpula de Mar del Plata em 2005. Tal acontecimento fortaleceu as análises sobre a Onda Rosa na região e deu impulso aos conceitos que hoje conhecemos como "regionalismo pós-liberal" e "regionalismo pós-hegemônico" – e uma série de outras denominações que buscaram imprimir a distinção do período que se vivia na integração e cooperação regional. Paralelamente, se desenhavam iniciativas como a Alba e a Casa – esta, por sua vez, tomou corpo com a criação da Unasul.

Essa mesma literatura indica, por sua vez, que países como Chile, Colômbia e Peru persistiram na estratégia de assinatura de tratados de livre comércio, apesar das transformações no cenário regional. Briceño Ruiz (2013), nesse período, já observava a fragmentação da integração regional econômica em eixos. Um desses eixos é o da integração aberta, iniciado pelo Nafta e que teve como maior propulsor os Estados Unidos (Briceño Ruiz, 2013).

Com a derrocada da Alca, os Estados Unidos passaram a assinar TLCs com os países da América Central, a República Dominicana, o Chile, a Colômbia e o Peru, e esses países "começaram a adotar uma estratégia regional para responder aos críticos da abordagem sobre integração regional predominante na década de 1990" (Briceño Ruiz, 2013, p. 15, tradução nossa).

O Foro do Arco do Pacífico Latino-Americano, como se demonstrará nos parágrafos seguintes, tem uma forte orientação social e uma lógica e agenda bastante similares às da Alca devido a sua meta de convergência de acordos de livre comércio já existentes (Briceño-Ruiz, 2010). Diante de um cenário em que emergiam iniciativas revisionistas, como o Mercosul, e antissistêmicas, como a Alba (e seus efeitos sobre a divisão no âmbito da CAN), e em que se intensificava a presença da China no comércio latino-americano, o governo peruano iniciou um processo de reflexão sobre sua participação nestes esquemas de integração e a necessidade de buscar os mercados asiáticos (Novak; Namihas, 2018).

A princípio, o governo peruano buscou fortalecer a CAN e, ao não obter sucesso, o ex-presidente Alan García propôs a criação de um novo esquema de integração que se baseasse no regionalismo aberto e que fosse integrado por países do Oceano Pacífico (Novak; Namihas,

2018). Havia uma percepção de que a CAN passava por uma crise, o que foi anunciado pelo ministro de Comércio peruano Alfredo Ferrero, quando este deixou o cargo em 2007: "La CAN está en crisis y, como vegeta, no le vemos ningún futuro más allá del maquillaje que le queramos poner. El Perú debe continuar con su estrategia de integración al mundo con la CAN o sin la CAN" (Kahhat, 2008 *apud* Briceño-Ruiz, 2010, p. 50).

Nesse sentido, o governo peruano passou a considerar o Pacífico como um eixo articulador de sua inserção internacional e iniciou visitas de Estado ao Chile, Colômbia e Equador para apresentar sua proposta (Briceño-Ruiz, 2010). Em 2007, foi realizada a reunião de ministros de Comércio em Cali, na Colômbia, em que se acordaria a criação do Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, que se tornou, mais adiante, o Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (Novak; Namihas, 2018). Seria, então, a primeira iniciativa cujo propósito era projetar-se à região Ásia-Pacífico (Briceño-Ruiz, 2010).

Seus dois grandes objetivos eram a promoção de um espaço de diálogo informal e concertação para implementar ações de integração econômica e a projeção coordenada dos países à região Ásia-Pacífico (Novak; Namihas, 2018). Segundo Briceño-Ruiz (2010, p. 55, tradução nossa), o Arco tinha uma tripla função:

> Primeiro, ele atuaria como um bastião para defender as políticas econômicas neoliberais implementadas desde o final da década de 1980. Em segundo lugar, seria uma resposta ao "eixo ALBA" e suas propostas para criar um "eixo antissistêmico, não capitalista e anti-imperialista". Por fim, constituiria uma instância para tentar institucionalizar um espaço regional a partir do qual negociar com os países da Ásia-Pacífico, em particular com a China.

O Brasil participou como convidado especial da segunda reunião do foro, em 2007. É relevante destacar que, naquela época, já se apresentavam algumas ideias de política externa e integração regional que hoje são consideradas potenciais para retomar a integração sul-americana:

> una de las áreas de trabajo más importantes de Unasur – y seguramente la que trae resultados más permanentes – es la de la integración física y de infraestructura. **La creación de diversos corredores interoceánicos, uniendo el Atlántico con el Pacífico, como las que tenemos entre Brasil y Perú, nos une también a nosotros** (Brasil, 2007h, grifo nosso).

A proposta de institucionalização deste novo esquema, a partir da criação do Grupo de Reflexão, em abril de 2008, e logo a apresentação da proposta, em outubro do mesmo ano, consistia em conformar a reunião ministerial, a reunião de altos funcionários, os grupos de trabalho e a secretaria *pro tempore* (Briceño-Ruiz, 2010; Namihas; Novak, 2015).

As diferenças entre os membros a respeito do modelo de integração e cooperação regional baseado no regionalismo aberto, e a questão de segurança nos países do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras) foram fatores que incidiram na perda de interesse de prosseguir com as reuniões do Arco do Pacífico (Novak; Namihas, 2018). Sobre as diferenças sobre modelos de integração e cooperação, o argumento de Briceño-Ruiz (2010) que vale a pena destacar, por dialogar diretamente com as dificuldades que se observam atualmente (2026 em diante) no regionalismo sul-americano, é que a criação do Arco foi uma clara resposta à Alba.

Adicionalmente, os efeitos da crise financeira de 2008 contribuíram para que os países se projetassem à Ásia-Pacífico. Segundo Rosales (2009, p. 16, tradução nossa):

> a crise foi transmitida à economia real da região por pelo menos quatro maneiras. Para 2009, em comparação com o mesmo período de 2008, estima-se que houve quedas entre 35% e 45% nos fluxos de investimento estrangeiro direto (IED); entre 5% e 10% nas remessas e no turismo; 29% nos preços internacionais das *commodities* exportadas pela região e 25% no valor de suas exportações.

Nesse estudo publicado pela CEPAL, também foi destacado que os países enfrentaram maiores dificuldades no acesso ao financiamento externo e que a China e outros países asiáticos foram os principais responsáveis pelos choques favoráveis sobre os preços de produtos básicos e volume exportado, sendo, portanto, peça-chave para a superação da crise (Rosales, 2009).

4.3 Aliança do Pacífico

A Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru) foi criada em 28 de abril de 2011. Como explicado na seção anterior, seu antecedente direto é o Arco do Pacífico Latino-Americano. Desde que tal esquema se desarticulou, o Peru liderou, mais uma vez, um novo esquema de integração: em outubro de 2010, o ex-presidente Alan García enviou uma carta aos presidentes de Chile, Colômbia, Equador e Panamá propondo a conformação de uma área de integração profunda – e apenas Chile e Colômbia responderam positivamente (Novak; Namihas, 2018; Castro Silva, 2022).

Há tanto elementos materiais como elementos ideacionais que reforçam esse chamado do ex-presidente García para a conformação de uma área de integração profunda com Chile e Colômbia. Do lado material, destaca-se o desempenho desses países latino-americanos na crise de 2008 (Guerra-Barón, 2023). Em estudo para a CEPAL, Rosales (2009, p. 18, tradução nossa)

demonstra que “a crise resultou em um maior déficit comercial nos países membros do Arco do Pacífico Latino-Americano, devido à drástica redução da demanda externa a partir de meados de 2008”.

Do lado ideacional, destaca-se o entendimento do presidente peruano de que seu país, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Panamá tinham avançado na liberalização das economias, que compartilhavam uma visão pragmática sobre a realidade internacional, e que o Brasil, por sua vez, não possuía condições para conduzir a integração sul-americana naquele momento.

Para García Pérez (2013 *apud* Novak; Namihas, 2018, p. 25, grifo nosso):

> El país motor, Brasil, está creciendo a niveles de 1% y 2% frente a China, su verdadero competidor, cuya economía crece a 7% y 8% anual y ello demuestra que la política proteccionista de crecer hacia adentro adoptada por Brasil y su integración estatal con la Argentina no han sido un acierto en el largo plazo y **lo inhabilitan, por el momento, para conducir la integración sudamericana**.

Estes foram fatores que levaram à emergência da narrativa crise-oportunidade, definida como o resultado “do relacionamento mútuo entre as agências em interação com os órgãos internacionais, em termos de conhecimento técnico e propostas de soluções técnicas” (Guerra-Barón, 2023, p. 12, tradução nossa), uma característica que se mantém até hoje no panorama do regionalismo sul-americano.

A Aliança do Pacífico foi criada para demonstrar, regional e internacionalmente, seu compromisso ideológico com o desenvolvimento neoliberal e a economia do livre mercado, com o objetivo de diferenciar-se dos países mais críticos a ela, como Venezuela, Equador e Bolívia, e, em menor medida, Brasil e Argentina (Prieto; Betancourt, 2014).

Para o presidente chileno Sebastián Piñera, a Aliança do Pacífico seria uma plataforma de política externa e multilateral, destacando “a orientação da Aliança do Pacífico para o regionalismo aberto, sua promoção da abertura comercial e a busca pela inserção internacional, utilizando como contraponto ao Mercosul” (Rojas, 2022, p. 19, tradução nossa).

Guerra-Barón (2024) argumenta que os discursos dos atores vinculados à Aliança do Pacífico se situam no contexto do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, pois havia um entendimento dos presidentes peruano e chileno de que o discurso chavista sobre a integração regional tivesse efeitos nocivos para a integração sul-americana.

Para Alan García, “a retórica chavista e a construção de uma nova ordem regional sul-americana anti-estadunidense foram decisivas para a necessidade de moldar a Aliança do Pacífico como um projeto regional de oposição à cosmovisão do governante venezuelano”

(Guerra-Barón, 2024, p. 172). Além disso, Guerra-Barón (2024) destaca que a linguagem associada à integração da Casa simbolizou a perspectiva chavista sobre a unidade, apesar de o projeto ter sido fortemente impulsionado pelo Brasil.

As percepções importam, especialmente por fundamentarem a construção social; neste caso, a construção do regionalismo. Neste processo de cognição em que a noção temporal, ou seja, o passado, o presente e o futuro, importam para construir uma região, é importante estabelecer a seguinte relação para a construção do regionalismo da Aliança do Pacífico por Chile, Colômbia e Peru: o Arco do Pacífico é experiência passada; o crescimento da China no comércio latino-americano e a percepção de que o Brasil havia perdido impulso na região são os acontecimentos no tempo presente; e a vontade de fortalecer a projeção de suas economias à região Ásia-Pacífico como vontade futura.

A participação do México na Aliança do Pacífico é analisada sob duas perspectivas: confere o peso econômico à iniciativa, e, ao mesmo tempo, contrabalanceia a liderança brasileira na América do Sul (Kuwayama, 2019; Morales-Fajardo; Cadena-Inostroza, 2019; Quiliconi; Espinoza, 2017). Se considerou que a presença do México na iniciativa daria massa crítica à Aliança do Pacífico desde o primeiro dia de sua existência (Abusada *et al*., 2015 *apud* Novak; Namihas, 2018).

Além disso, a presença mexicana na Aliança do Pacífico evidencia que esta possui uma percepção não estática sobre regiões, isto é, permite que países geograficamente distantes (da América do Sul, no caso) possam ser incluídos em uma ideia de uma região (Guerra-Barón, 2023).

A primeira declaração presidencial sobre a Aliança do Pacífico, a Declaração de Lima, destaca o objetivo de

> conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional [...] expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas (Alianza del Pacífico, 2011, p. 2).

Nas reuniões de cúpula seguintes, a Aliança do Pacífico foi se consolidando institucionalmente: em 2012, os países assinaram o Acordo Marco, o qual contém dezessete artigos referentes aos objetivos, processo de adesão, estrutura institucional, entre outros (Alianza del Pacífico, 2012a). Adicionalmente, nesta cúpula foi criado o Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (Ceap), com o propósito de aproximar o setor privado do processo de integração (Alianza del Pacífico, 2012b).

O Ceap, inclusive, é entendido como o "coração" da Aliança do Pacífico, pois faz convergir as demandas do setor privado à agenda de trabalho do bloco, além de ter tido incidências significativas no desenvolvimento da Aliança do Pacífico, como a decisão de que qualquer país apenas poderia se tornar membro do bloco se tivesse um acordo de livre comércio com todos os Estados-partes – que se refletiu no Acordo Marco de 2013 (Oyarzún Serrano; Rojas, 2013). Além disso, em 2013, durante a Cúpula de Cali, os presidentes acordaram a eliminação de 90% das tarifas comerciais com a entrada em vigor do Acordo Marco, e anunciaram a criação do Fundo de Cooperação da Aliança do Pacífico (Alianza del Pacífico, 2013).

Em 2014, foi anunciada a incorporação da Bolsa Mexicana de Valores ao Mercado Integrado Latino-Americano (MILA), instituição privada, e foi assinado o primeiro Protocolo Adicional ao Acordo Marco, também conhecido como Protocolo Comercial (Alianza del Pacífico, 2014). Sobre o primeiro, vale destacar que a incorporação do México tornou aquela instituição vinculada à Aliança do Pacífico: foi lançado o índice S&P MILA Pacific Alliance, em substituição ao S&P MILA Andean 40, no S&P Dow Jones, e o MILA passou a ser incluído na agenda de trabalho dos ministros de Finanças, ao passo que o comitê executivo do MILA decidiu auxiliar o Conselho de Ministros de Finanças da Aliança do Pacífico em temas técnicos (Gonçalves, 2018).

Já o Protocolo Comercial é um extenso documento (19 capítulos e 31 anexos), que regula o comércio de bens e serviços, e os investimentos, constituindo-se um acordo de livre comércio em vigor desde 2016 (Urria, 2023). Sua importância reside no fato de harmonizar, em apenas um instrumento, os acordos bilaterais vigentes entre os países-membros, e incluir produtos que estavam de fora dos acordos de livre comércio assinados bilateralmente (Urria Hering, 2023).

Para cumprir os objetivos estabelecidos na Declaração de Lima, foram instituídos os Grupos Técnicos e demais instâncias associadas, a categoria de Estados Associados e, em 2018, foi publicada a Visão Estratégica da Aliança do Pacífico para 2030, um documento com quatro eixos que guiarão os trabalhos do bloco até 2030: mais integrada, mais global, mais conectada e mais cidadã (Alianza del Pacífico, 2018).

Desde a concepção de sua criação até o seu desenvolvimento mais recente, os presidentes dos países do bloco buscaram projetar a imagem da agrupação como um esquema intergovernamental e de elementos identitários compartilhados (Guerra-Barón, 2023, 2024).

As pesquisas sobre a Aliança do Pacífico de autoria de Guerra-Barón (2019a, 2019b,

2023, 2024) inspiraram a perspectiva adotada nesta tese de doutorado, pois partem da abordagem da construção social, identidades e discursos para compreender o regionalismo sul-americano. Também o fez a tese de Palacio (2020), que analisa o desenho institucional da Aliança do Pacífico a partir do construtivismo institucionalista, a qual contesta a natureza apolítica e não ideológica do bloco.

A Aliança do Pacífico, na época, foi concebida como iniciativa de integração regional inovadora, principalmente por ter obtido rápidos avanços: a aprovação do Acordo Marco, em 2012, a decisão de desgravação de mais de 90% das tarifas comerciais em 2013, as negociações e a conclusão do capítulo de melhoras regulatórias em 2015, e, em 2018, a aprovação do documento Visão 2030.

Do Arco do Pacífico à Aliança do Pacífico, o que está em evidência é a forma com a qual seus países-membros, principalmente Chile, Colômbia e Peru, percebem seu entorno regional e buscam exercer influência nele, ainda que seja uma influência sob a forma de resistência aos esquemas vigentes.

Sua relação com o regionalismo sul-americano é fundamental (Guerra-Barón, 2019a, 2019b, 2023, 2024). Conforme defendido por Guerra-Barón (2023, p. 2, tradução nossa):

> as narrativas dos atores estatais devem ser situadas **no contexto político sul-americano** das duas primeiras décadas do século XXI, onde coexistem duas narrativas contrastantes: o questionamento do liberalismo e do neoliberalismo como modelo de desenvolvimento econômico *vis-à-vis* seu aprofundamento.

Nesse sentido, a narrativa crise-oportunidade, cunhada por Guerra-Barón (2023, p. 13, tradução nossa), evidencia a "centralidade da linguagem técnica associada ao comércio e ao investimento, desvinculada de qualquer interpretação que possa indicar qualquer elemento ideológico ou político que possa gerar qualquer tipo de controvérsia entre os atores tecnocráticos internacionais e os Estados". A autora demonstra que a narrativa crise-oportunidade trata sobre a relação entre as práticas adotadas por organizações internacionais ou fóruns – especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), a OCDE, a OMC e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) – e os arranjos institucionais da Aliança do Pacífico (Guerra-Barón, 2023).

A narrativa crise-oportunidade (Guerra-Barón, 2023) destaca três aspectos da Aliança do Pacífico que se relacionam à consolidação do eixo Bogotá-Lima-Santiago: a integração profunda; a institucionalidade da integração regional; e a identidade regional. Isto é,

> a ideia promovida por fóruns e organizações internacionais de uma integração mais profunda é essencialmente orientada pelos princípios administrados pelo GATT/OMC. Isso sugere que a narrativa da crise-oportunidade é impulsionada pela lógica institucional associada ao comércio internacional, cujos principais interlocutores são os tomadores de decisão. Isso também implica que não há uma concepção estática de uma região como um espaço geograficamente limitado e fechado, mas que, ao contrário, ela é aberta e até mesmo Estados espacialmente distantes podem participar (Guerra-Barón, 2023, p. 13, tradução nossa).

A concepção sobre a institucionalidade comercial da Aliança do Pacífico foi fruto de uma reflexão dos chefes de Estado sobre o entorno regional, decorrente de uma série de acontecimentos que redefiniram o regionalismo latino-americano: a crise da CAN após a saída da Venezuela; o fracasso definitivo da Alca; a celebração de acordos comerciais assimétricos; e a maior presença da China na região (Castro Silva, 2022).

Posteriormente, "as redes transnacionais e, sobretudo, as transgovernamentais tiveram maior influência na definição do desenho institucional comercial adotado pela Aliança do Pacífico" (Castro Silva, 2022, p. 40, tradução nossa). Sobre as redes transgovernamentais, destacam-se os representantes nos ministérios de Comércio Exterior da Colômbia e do Peru, de Economia do México e da Subsecretaria de Relações Econômicas Internacionais do Chile, os quais possuíam trajetória profissional em negociações de acordos comerciais bilaterais e de participação de seus países em diversos organismos regionais (Castro Silva, 2022).

Adicionalmente, destaca-se que a crise financeira global levou a que se buscasse tanto a consolidação de uma área de integração profunda na Aliança do Pacífico como sua aproximação com a região Ásia-Pacífico (Guerra-Barón, 2023). Com a percepção de que as opções vigentes do regionalismo não refletiam as aspirações do Chile, da Colômbia, do Peru e do México, tanto os atores políticos como as redes transgovernamentais identificaram quais eram os princípios compartilhados entre aqueles (Castro Silva, 2022).

A abordagem predominantemente endógena da integração sul-americana desencadeou um processo de autoidentificação e construção de identidade coletiva entre Chile, Colômbia e Peru (Guerra-Barón, 2024). A Aliança do Pacífico como um esquema novo, "orientado tecnocraticamente, mas apoiado politicamente, ficou evidente na narrativa técnico-política articulada por García para configurar uma ordem regional distinta e diferenciável" (Guerra-Barón, 2024, p. 186-187, tradução nossa).

Especialmente, buscou-se identificar quais princípios buscariam adaptar ou resistir, tomando em conta o regionalismo latino-americano, norte-americano e asiático, para, então, definir o desenho institucional da Aliança do Pacífico (Castro Silva, 2022). Isso possui bastante

proximidade com o argumento defendido por Guerra-Barón (2023) referente à emergência da narrativa crise-oportunidade.

A partir da abordagem do institucionalismo construtivista, Palacio (2020) argumenta que o regionalismo aberto, a integração profunda, a flexibilidade e o pragmatismo são as ideias subjacentes à Aliança do Pacífico que moldaram suas características institucionais. Por um lado, o regionalismo aberto e a integração profunda integram o plano de ação que define as prioridades, a agenda, os instrumentos e as ações-alvo, e que contribui para a abordagem de regionalismo econômico. Por outro lado, a flexibilidade e o pragmatismo são as ideias que servem como ferramentas normativas para legitimar essas ações e demonstrar "os sentimentos de inconformidade com o desempenho das instituições regionais" (Palacio, 2020, p. 239, tradução nossa).

A adoção do pragmatismo, flexibilidade e dinamismo como princípios que regem o regionalismo da Aliança do Pacífico foi facilitada pela conformação de uma rede transnacional de funcionários destes países (Castro Silva, 2022). Por meio do processo de aprendizagem social, foram difundidos os princípios de adoção ao regionalismo asiático e norte-americano e, ao mesmo tempo, de resistência ao modelo latino-americano (Castro Silva, 2022).

Como exemplo de que as experiências prévias são marcadores fundamentais na noção temporal entre o passado, presente e futuro para a construção social, conforme argumentado no capítulo 2, Castro Silva (2022) destaca que a convergência em torno do princípio do pragmatismo e dinamismo ocorreu porque, ao negociar o capítulo de melhora regulatória, os países já partiam de um documento que havia sido apresentado no marco da TPP, acelerando a conclusão do capítulo.

As estruturas organizacionais da Aliança do Pacífico (organismos criados por tratados, comissões e grupos de trabalho *ad hoc*) "são flexíveis, para acomodar abordagens em rede para a cooperação transgovernamental. A Aliança do Pacífico demonstra que a cooperação transgovernamental complementa, em vez de contradizer, a cooperação intergovernamental" (Palacio, 2020, p. 153, tradução nossa).

O modo como a Aliança do Pacífico fortalece o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano e como impacta a configuração deste relaciona-se, principalmente, a duas características da Aliança do Pacífico que foram anunciadas e defendidas desde o princípio e aprimoradas ao longo de seu desenvolvimento: regionalismo aberto e integração profunda. Por sua vez, essas características destacam a relação entre o regionalismo e os vínculos extrarregionais desses países.

O regionalismo aberto é um conceito que se origina da experiência asiática da Apec: a estratégia de desenvolvimento econômico baseado na liberalização e facilitação do comércio e na cooperação econômica (Kuwayama, 2019). Contudo, como apontam Vargas-Alzate e Amaya Alviar (2021), a Apec não buscou definir o que é o regionalismo aberto, nem utilizar explicitamente essa terminologia, sendo que a definição conceitual deste termo veio anos depois.

O conceito de regionalismo aberto não é um conceito atemporal (Gonçalves, 2023); isto é, sendo um conceito de 1990, sua aplicação não se encaixa totalmente para analisar a Aliança do Pacífico, criada vinte anos depois, ou o seu desenvolvimento mais adiante (Briceño-Ruiz; Legler; Prado Lallande, 2021). Como argumenta Kuwayama (2019), o conceito de regionalismo aberto, no caso da Aliança do Pacífico, vai além da liberalização comercial, como ocorre na Apec, e passa a incluir temas como pequenas e médias empresas (PMEs) e cadeias regionais de valor.

Nesse sentido, há outros conceitos para compreender o regionalismo da Aliança do Pacífico, bem como a sua influência sobre o regionalismo sul-americano, e que vão além do regionalismo aberto (Gonçalves, 2023). São eles: regionalismo modular (Gardini, 2015), regionalismo *a la carte* (Quiliconi; Espinoza, 2017), regionalismo *nation-branding* (Nolte, 2016), inter-regionalismo pós-TPP (Pastrana; Castro, 2018), regionalismo cruzado (Garzón; Nolte, 2018), regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2021) e regionalismo estratégico (Morales-Fajardo, 2024).

Embora as contribuições de Gardini (2015), Quiliconi e Espinoza (2017) e Mariano, Bressan e Luciano (2021) não abordem especificamente o regionalismo da Aliança do Pacífico, aqueles são conceitos que abordam o fenômeno do regionalismo latino-americano que elucidam tanto as características da região quanto da Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023).

O regionalismo modular refere-se à cooperação entre os países no regionalismo contemporâneo na América Latina, o qual pressupõe uma pluralidade e coexistência de projetos, como a Alba, o Mercosul e a Aliança do Pacífico (Gardini, 2015). Nesse mesmo sentido, o da pluralidade e coexistência, o regionalismo *à la carte* refere-se à estratégia de um país de se tornar membro de diferentes organizações e, ao mesmo tempo, selecionar aquelas que melhor atendem aos seus interesses econômicos e políticos no lugar de aprofundar a integração econômica em um só esquema (Quiliconi; Espinoza, 2017).

Já o regionalismo líquido é um conceito que aborda a ausência de uma ordem duradoura no regionalismo, resultando na volatilidade das normas, na ausência de previsibilidade e na relutância dos países em aderir a novas iniciativas regionais (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Tais conceitos se aplicam da seguinte forma para explicar o caso da Aliança do Pacífico: Chile, Colômbia e Peru são países que procuraram consolidar um projeto próprio em meio a outros esquemas de integração para, desta forma, buscar a integração econômica com os países da região Ásia-Pacífico, mas sem fazê-lo por meio de estruturas institucionais robustas, as quais garantem estabilidade e previsibilidade. A projeção à região Ásia-Pacífico e o aprofundamento da interdependência econômica com aqueles países ocorrem por meio da categoria de Estados Associados da Aliança do Pacífico, associações multilaterais, como a TPP, e os acordos comerciais bilaterais.

As contribuições de Nolte (2016), Pastrana e Castro (2018) e Garzón e Nolte (2018) abordam especificamente o caso da Aliança do Pacífico. O regionalismo de *nation-branding* diz respeito à construção de marca que demonstra que esses países são favoráveis à promoção conjunta do comércio exterior e à atração de investimentos externos, adotando como diretriz a orientação para o exterior, a qual se mostrou mais acentuada que nos postulados do regionalismo aberto da década de 1990 (Nolte, 2016).

A orientação ao exterior é parte da estratégia do regionalismo cruzado de estabelecer e combinar acordos bilaterais comerciais de pequena escala com países de diferentes regiões do mundo (Garzón; Nolte, 2018). Outra característica é o minilateralismo, que se refere ao "tipo superficial de regionalismo econômico que a AP defende, seu projeto institucional enxuto, seu rebaixamento da dimensão territorial do sub-regionalismo e seu foco exclusivo na governança econômica setorial" (Garzón; Nolte, 2018, p. 182, tradução nossa).

Para Pastrana e Castro (2018), a Aliança do Pacífico se tornou um eixo articulador do inter-regionalismo pós-TPP, pois, desde a saída dos EUA do acordo, aqueles países têm promovido o inter-regionalismo com a Asean por meio do estabelecimento de um Plano de Trabalho. Com a inauguração da categoria de Estados Associados em 2017, os países apostaram na negociação de acordos comerciais com parceiros extrarregionais sob os mesmos padrões legais, em vez de negociar com eles individualmente (Gonçalves, 2023).

Em relação à ideia de integração profunda, há duas perspectivas a serem incorporadas: a integração profunda desde a abordagem comercial e a integração profunda em termos de teorias de integração regional (Gonçalves, 2023). Isso pois a Aliança do Pacífico não é apenas "um acordo comercial entre quatro países latino-americanos, mas um bloco de integração

regional que engloba tópicos como cooperação regulatória, facilitação do comércio e movimentação de pessoas, bem como gênero, educação e meio ambiente" (Gonçalves, 2023, p. 3, tradução nossa).

Na primeira abordagem, a integração profunda refere-se ao estabelecimento da livre circulação de bens, serviços, capitais, pessoas e ideias por meio de acordos comerciais recíprocos (Mattoo; Rocha; Ruta, 2020), diferenciando-se da integração superficial que trata dos acordos comerciais preferenciais de redução de tarifas, uma tendência que surgiu a partir da década de 1990 (Maggi; Ossa, 2021).

Na segunda abordagem, a integração profunda representa o aprofundamento do processo de transferência de autoridade (delegação), pelos Estados, a um órgão regional supranacional – um fenômeno ocorrido na UE, principalmente (Börzel; Risse; 2016; Levi, 2020; Mariano, 2015; Szucko, 2017).

A não existência de órgãos permanentes, ainda que gere diversos resultados sem implicar altos custos transacionais, reduz a capacidade da Aliança do Pacífico de adquirir mecanismos legais e políticos suficientes que gerem coesão entre os seus membros (Prado Lallande; Rouvinski, 2023, p. 5, tradução nossa), como argumentado pelos autores:

> uma estrutura flexível (Levi; Reggiardo, 2016), ou uma estrutura institucional flexível de esquemas de integração, alimenta um "regionalismo disperso", que desafia a capacidade de resiliência do processo de integração diante de crises internas, bem como sua capacidade de aprofundar o escopo da integração (Sanahuja, 2012, p. 146).

Junto com o conceito de regionalismo aberto, ambas as abordagens sobre o processo de integração explicam e refletem as opções para desenhar a institucionalidade da Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023). Segundo a abordagem das teorias de integração regional, a integração profunda limita-se à aprovação do Acordo Marco, o Tratado Constitutivo do bloco, em 2012, à assinatura do Protocolo Adicional ao Acordo Marco e à desgravação de 90% das tarifas comerciais, em 2013, além do estabelecimento da Comissão Interparlamentar – ainda que fosse necessário um tipo de supranacionalidade para assegurar a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas (Oyarzún Serrano; Rojas, 2013; Tremolada, 2014).

Já a abordagem econômica apresenta dois panoramas: alta integração extrarregional e baixa integração intrarregional. Por um lado, os países da Aliança do Pacífico avançaram no sentido de harmonizar normas técnicas e de acordos extrarregionais, notadamente com países de elevada renda, a fim de promover maior inserção na Ásia-Pacífico (Espitia *et al*., 2022), evidenciando que este tipo de integração extrarregional é mais profundo que acordos intrarregionais (Mattoo; Rocha; Ruta, 2020).

Por outro lado, de 2011 a 2018, o comércio intrarregional esteve em 3% do comércio total (CEPAL, 2018), sendo que "a Aliança do Pacífico tem o menor número de vínculos comerciais intrarregionais sob um acordo comercial" (Espitia *et al*., 2022, p. 72, tradução nossa), se comparada ao Mercosul.

A proposta de restabelecer o regionalismo aberto e promover a integração regional, cujos pilares são o relacionamento externo, a primazia do mercado e a abertura comercial, levou a que se suscitasse um debate sobre a divisão Atlântico-Pacífico no regionalismo latino-americano (Briceño-Ruiz; Morales, 2017).

Com esse panorama, questiona-se o impacto do México na Aliança do Pacífico. Passado um pouco mais de uma década, a avaliação sobre a participação do México na Aliança do Pacífico é que o país ocupa uma posição confortável no bloco, desfrutando de um superávit comercial com o Chile, a Colômbia e o Peru, sem que sua política comercial mexicana esteja em desacordo com ela (Morales-Fajardo; Cadena-Inostroza, 2019).

Nesse mesmo sentido, Castro (2024, p. 172) destaca que

> o México, com uma base industrial robusta e orientada para exportação, não encontrou nos parceiros da Aliança uma demanda suficiente para sustentar um crescimento significativo de suas exportações industriais. Assim, o potencial de crescimento das exportações para esses países é limitado. [...] A AP cumpriu mais uma função de política externa do que de política comercial efetiva para o México.

A falta de aprofundamento e ampliação do comércio e investimento entre as economias da Aliança do Pacífico (Morales-Fajardo, 2024), a queda das importações de Chile, Colômbia e Peru no comércio exterior do México (Franzoni; Carvalho, 2023), a priorização dos laços com os EUA na agenda da política externa mexicana sob o governo de Lopez Obrador (Nolte, 2021) e a falta de compromisso claro com o modelo de integração da Aliança do Pacífico (Briceño-Ruiz; Legler; Prado Lallande, 2021) são elementos que refutam a ideia de que a Aliança do Pacífico é o "México mais Chile, Colômbia e Peru" (Garzón; Nolte, 2018). Ocorre o contrário: a Aliança do Pacífico é Chile, Colômbia e Peru mais o México (Gonçalves, 2023).

Isso pois a Aliança do Pacífico desafia a noção da proeminência do Estado sobre o mercado, a busca pela autonomia regional e o desenvolvimento de uma agenda multissetorial e multinível que transcende o aspecto puramente comercial da integração (Riggirozzi; Tussie, 2012).

Não quer dizer, porém, como pontuam Riggirozzi e Tussie (2012), que o regionalismo pós-hegemônico pressuponha a supressão do regionalismo aberto, mas que este não era o único modelo a ser seguido. Contudo, a criação da Aliança do Pacífico gerou debates internos nos

países do Mercosul sobre o modelo de integração que adota a estratégia de aproximação via acordos comerciais (Gonçalves, 2019).

Em 2014, com o segundo governo de Michelle Bachelet, surgiu a proposta de aproximação entre os dois blocos, conhecida como política da "Convergência na Diversidade", justamente no contexto em que se debatia a divisão na integração nos eixos Atlântico e Pacífico (Gonçalves, 2019, 2021, 2023).

Nesse sentido, a partir da iniciativa chilena, os países do Mercosul e da Aliança do Pacífico iniciaram um diálogo sobre os pontos que deveriam estar na agenda de aproximação que permitissem a convergência em determinadas áreas, visando ao aumento do comércio intrarregional e a menor dependência da região aos países extrarregionais (Gonçalves, 2021; Bressan; Gonçalves, 2023).

O Brasil, contudo, não foi passivo a esta agenda; o país buscou levar uma agenda de aproximação via aprofundamento das relações bilaterais e dos vínculos de Chile, Colômbia e Peru com o Mercosul, e atuou, conjuntamente com o Chile, para a aproximação dos blocos (Gonçalves, 2019, 2021; Bressan; Gonçalves, 2023; Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

Com a evolução destes diálogos, em 2018 os países definiram a agenda do Plano de Ação, a qual incluía matérias como cadeias regionais de valores, facilitação de comércio, cooperação aduaneira e pequenas e médias empresas, barreiras não tarifárias, serviços e outros (Bressan; Gonçalves, 2023).

Contudo, a agenda de aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico perdeu a intensidade a partir de 2019 e não teve grandes avanços até 2023, apesar da convergência entre os presidentes de ambos os blocos naquele ano em torno da agenda comercial da integração e acordos extrarregionais, como o acordo Mercosul-UE (Bressan; Gonçalves, 2023; Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

Ainda que a agenda de aproximação da Convergência na Diversidade buscasse mitigar a divisão Atlântico-Pacífico, a criação e o desenvolvimento da própria atuação da Aliança do Pacífico evidenciaram que seu modelo de integração fortaleceu o eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano frente ao então eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas.

Na subseção seguinte, se demonstrará como o modelo de integração da Aliança do Pacífico impactou o regionalismo sul-americano a partir da atuação de Chile, Colômbia e Peru em 2019. Para tanto, é importante tomar em conta os desdobramentos da Cúpula de Puerto Vallarta (México), realizada em julho de 2018.

Como mencionado anteriormente, foi aprovado o documento Visão 2030, indicando o horizonte de atuação da Aliança do Pacífico até o ano de 2030, e o Plano de Ação com o Mercosul, indicando o horizonte de convergência entre os blocos nas áreas temáticas acordadas. É importante retomar, conforme argumentado no capítulo 3, que a conformação da Casa e Unasul também esteve fundamentada na ideia da convergência entre blocos, no caso, entre o Mercosul e a CAN.

Ambos os desdobramentos são importantes para compreender a projeção almejada pelos presidentes da Aliança do Pacífico a partir daquele momento, pois iniciou-se um processo de reflexão sobre os alcances do bloco a partir de sua institucionalidade. Os presidentes iniciaram, durante o V Encontro do Ceap, à margem da Cúpula de Presidentes de Puerto Vallarta, um debate acerca da institucionalidade e dos princípios que a guiariam nos anos seguintes.

> Durante el desarrollo del debate, los mandatarios hablaron de la importancia de **hacer más ágil** el proceso de integración, en lo que se incluye la eliminación de barreras no arancelarias, rapidez en los procedimientos y la **flexibilización** de normas para que se pueda aprovechar a plenitud la integración y proyectar el bloque hacia el futuro. Asimismo, se planteó la necesidad de una **nueva institucionalidad**, pero **sin caer en la burocracia**, y la propuesta de que la Gobernanza del mecanismo esté en manos del sector privado, que sería una forma de **'blindar' el bloque de los cambios de gobierno de los países** y garantizar la continuidad de la del mecanismo (Alianza del Pacífico, 2018b, grifos nossos).

O presidente chileno abordou que era necessário "modernizar la institucionalidad de la Alianza del Pacífico, para poder avanzar más rápido y más seguro hacia la sociedad del conocimiento y la información" (Chile, 2018a) e "fortalecer la institucionalidad de la Alianza del Pacífico, no creando una nueva burocracia" (Chile, 2018b). O presidente peruano indicou que seu governo, que assumiria a presidência *pro tempore* do bloco a partir de então, trabalharia para fortalecer a institucionalidade da Aliança do Pacífico (Peru, 2018).

Propõe-se aqui entender como a Aliança do Pacífico fortaleceu o eixo Bogotá-Lima-Santiago, organizando cronologicamente o seu desenvolvimento em períodos: experiência prévia, com o Arco do Pacífico Latino-Americano (2006-2010); criação, estabelecimento e desenvolvimento institucional (2011-2018); sobreposição e resiliência na pandemia da covid-19 (2019-2021); e readaptação (2022 em diante).

Os dois primeiros momentos foram abordados nos parágrafos anteriores. O momento seguinte, que compreende os anos de 2019 a 2021, é quando outra iniciativa passa a ser articulada na região: o Prosul. Como será apresentado na subseção seguinte, Chile, Colômbia e

Peru buscaram replicar no Prosul as características da Aliança do Pacífico que consideravam exitosas para conduzir um processo de integração e cooperação sul-americano (Gonçalves, 2023). Nesse sentido, abrem-se oportunidades de pesquisa sobre a Aliança do Pacífico nos dois últimos momentos.

Esta subseção buscou avaliar a Aliança do Pacífico a partir da perspectiva defendida nesta tese, a do eixo Bogotá-Lima-Santiago, e vinculada ao contexto do regionalismo pós-2020. Portanto, a análise apresentada aqui não teve por objetivo esmiuçar a evolução da Aliança do Pacífico, pois isso já havia sido feito em Gonçalves (2019). Entende-se sua evolução, contudo, em um cenário de continuidade de como Chile, Colômbia e Peru impactam e moldam o regionalismo sul-americano.

4.4 Prosul

O Prosul foi criado em 2019 por iniciativa do Chile, em conjunto com a Colômbia. Na declaração presidencial, afirma-se o reconhecimento das contribuições de processos anteriores de integração sul-americana e a necessidade de preservar seu acervo, porém, "en el marco de un nuevo espacio de integración más eficiente, pragmático y de estructura simple que permita afianzar sus logros y evolucionar sin duplicación de esfuerzos, hacia una región más integrada" (Chile, 2019b).

Destaca-se, ainda, que o propósito é "construir y consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación, sin exclusiones, para avanzar hacia una integración más efectiva que nos permita contribuir al crecimiento, progreso y desarrollo de los países de América del Sur" (Chile, 2019b). O documento *Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur – Prosur* afirma, no artigo 13, § 7, que as diretrizes têm caráter declarativo e de natureza política, e que não geram obrigações jurídicas às partes (Brasil, 2019).

A criação do Prosul ocorreu no contexto de desarticulação da Unasul, em que seis dos doze países suspenderam a participação na organização, e de agravamento das tensões políticas (Barros; Gonçalves, 2021).

O contexto que permitiu seu surgimento é o de percepção de crise do regionalismo. Seguindo a mesma linha de Blyth (2000), Guerra-Barón (2023) e Schmidt (2008; 2010), a percepção de crise, que aqui defendo, é a percepção por parte dos países de que há uma crise

naquele momento e ela necessita ser anunciada: é uma percepção sobre o presente, que leva os atores a projetar soluções para o futuro.

Para entender como se desenvolve o regionalismo a partir de 2019 (o qual tem implicações para entender as limitações e oportunidades no regionalismo pós-2023), é necessário entender o contexto, o qual é pautado pela existência da crise na Unasul. Tal crise é percebida por alguns atores e é, ao mesmo tempo, agravada por estes. Ao não solucionarem a crise da Unasul e, no lugar, criarem o Prosul, os países optaram por uma estratégia contestadora.

O Grupo de Lima foi uma relevante etapa para compreender como se desenvolve o regionalismo após a fragmentação da Unasul. O agrupamento surgiu em 8 de agosto de 2017, com a Declaração de Lima, "depois que países que compartilham da mesma opinião e alguns outros não conseguiram ativar a Carta Democrática Interamericana na OEA sobre a violação da ordem constitucional pela Venezuela devido ao bloqueio de votos a favor da resolução pelos países do Caribe" (Pareja, 2018, p. 60, tradução nossa).

A princípio, o agrupamento "considerava que a saída pacífica se daria por meio de um acordo negociado entre oposição e governo" (Barros; Gonçalves, 2019, p. 18). A partir de 2019, o posicionamento do Grupo de Lima se altera com a decisão dos países de reconhecer a autoproclamação de Juan Guaidó como presidente da Venezuela. Isso se reflete, particularmente, nos posicionamentos registrados em declarações, no apoio às sanções, à ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) da OEA e à realização de novas eleições, em denúncias na ONU e no rechaço a outras iniciativas que apoiassem o diálogo entre governo e oposição – a análise extensiva foi realizada por Barros e Gonçalves (2019).

Neste contexto de percepção de crise, o Prosul "é construído em torno de interesses comuns em busca de objetivos políticos específicos dos governos de direita: isolar a Venezuela e fazer a Unasul desaparecer" (Álvarez, 2020, p. 57, tradução nossa). Como argumentam Barros e Gonçalves (2021), o Prosul nasceu justamente da radicalização do Grupo de Lima.

Dado o seu limitado alcance e reduzido tempo de existência, com razão, o Prosul foi objeto de pouco estudo. Frequentemente, os estudos publicados sobre o tema posicionam o Prosul como um exemplo da etapa do regionalismo sul-americano após a crise da Unasul, crítico a ela e a sua burocracia, e que foi um projeto liderado pelo Chile que recebeu apoio do Brasil e buscou excluir a Venezuela (Álvarez, 2020; Hernández; Mesquita, 2020; Mariano; Bressan; Luciano, 2021; Viégas; Rodrigues, 2021).

Tais estudos estão corretos nos pontos abordados, mas não abordam o porquê de suas características. Há questões conjunturais que são devidamente abordadas nos estudos

mencionados, como a virada à direita na região, conforme argumentado por Hernández e Mesquita (2020, p. 558): “atrelado a assuntos além dos econômico-comerciais, o Prosul tem como base discursiva o combate à esquerda, a seus modelos de desenvolvimento (no âmbito doméstico) e de inserção internacional (no campo da política externa)”. Ou, ainda, Viégas e Rodrigues (2021, p. 9): o “Prosul surge como um mecanismo pautado pelo perfil ideológico dos novos governos do continente”.

Farias, Casarões e Wajner (2024), Wajner e Wehner (2023) e Saraiva, Wehner e Guimarães (2024) identificam a preferência pelo Prosul como resultado de uma política externa de líderes populistas, notadamente a do Brasil no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), e da aproximação daquele com presidentes de direita, como os presidentes Sebastián Piñera, do Chile, e Iván Duque, da Colômbia.

No estudo de Mariano, Ramanzini Júnior e Gonçalves (2021), são indicadas as similaridades entre o Prosul e a Aliança do Pacífico, bem como a atuação de Chile, Colômbia e Peru no regionalismo sul-americano. Em Mariano, Ramanzini Júnior e Gonçalves (2021, p. 10, tradução nossa), é dito sobre “sua retórica sobre a necessidade de ‘pragmatismo’ e ‘não ideologização’ nos órgãos regionais. Isso tem estado presente desde a criação da Aliança do Pacífico em 2011, da qual Chile, Peru e Colômbia fazem parte”.

Ademais, em Barros e Gonçalves (2021, p. 4, tradução nossa) é abordado o surgimento de iniciativas fragmentadas: “o Prosul também foi o esforço conjunto do Chile e da Colômbia para propor a substituição da Unasul e isolar a Venezuela da governança regional, reforçando a retórica de que a organização havia se tornado o bastião da ‘ideologia bolivariana’”.

Em Gonçalves (2023), as razões para a configuração institucional do Prosul são explicadas. Utilizando a abordagem construtivista, demonstrou-se como ideias da Aliança do Pacífico impactaram o regionalismo sul-americano em 2019 devido às ideias compartilhadas entre Chile, Colômbia e Peru (Gonçalves, 2023).

Seguiu-se a lógica defendida por Prieto (2016), a qual argumenta que a identidade tem efeitos constitutivos e causais na construção institucional regional: a identidade coletiva compõe os interesses dos atores e direciona suas ações à construção institucional, enquanto o desenvolvimento do regionalismo pode causar ou reforçar a identidade coletiva (Prieto, 2016). Ou seja, é um efeito de duas vias.

Seguindo as premissas do institucionalismo construtivista de Hay (2006), Blyth (2002) e Schmidt (2010, 2012), Gonçalves (2023) analisa como os membros sul-americanos da Aliança do Pacífico, Chile, Colômbia e Peru, selecionaram as ideias que constituem a identidade da

primeira, identificadas como características bem-sucedidas desse processo de integração regional, e as replicaram em um novo fórum sul-americano.

A Cúpula de Puerto Vallarta foi um importante evento, pois ali se assentaram as ideias de quais eram as características que faziam a Aliança do Pacífico ser bem-sucedida na integração regional. Considera-se que essa cúpula representou o aprendizado dos presidentes e burocratas ao longo de sete anos de desenvolvimento institucional, a ponto de se estabelecer a Aliança do Pacífico como referência positiva e a Unasul como referência negativa.

Apesar das ideias propostas para fortalecer e robustecer a institucionalidade da Aliança do Pacífico, reiterando os princípios de agilidade, flexibilidade e sem burocracia, estas ideias serviram, como se demonstrará na próxima subseção, para criar um novo espaço sul-americano para substituir a Unasul.

Gonçalves (2023) analisou os discursos de presidentes e funcionários do Ministério das Relações Exteriores que mencionam Prosul e Aliança do Pacífico, o desenho institucional da Aliança do Pacífico e do Prosul, quais países participaram dos subgrupos de trabalho do Prosul e sob qual classificação; e verificou se eram países-líderes (e seus alternos) ou se eram países membros.

Demonstrou-se que Chile, Colômbia e Peru moldaram o Prosul baseando-se nas ideias que consideravam bem-sucedidas na Aliança do Pacífico: a análise levou em conta como esses atores entendiam o contexto político e institucional da região e quais ideias eles consideravam para propor um novo espaço de governança regional na América do Sul (Gonçalves, 2023).

São várias as menções ao Prosul e à Aliança do Pacífico, destacando as semelhanças, e à Unasul, salientando oposição, em uma mesma fala presidencial ou ministerial, como pode ser visto no quadro 1.

Quadro 1 – Menções ao Prosul, à Aliança do Pacífico e à Unasul

Data	Ator	País	Menção à Aliança do Pacífico e ao Prosul	Menção ao Prosul e à Unasul
14/01/2019	Presidente	Colômbia	-	"Con el Presidente de Chile, Sebastián Piñera, hemos venido avanzando en ese final de Unasur y la creación de Prosur, que más que una organización burocrática o al servicio de un gobierno particular, sea un mecanismo de coordinación suramericana de políticas públicas, en defensa de la democracia, la independencia de poderes, la economía de mercados, la agenda social, con sostenibilidad y con debida aplicación".
18/02/2019	Presidente	Chile	-	"Unasur lleva 3 años paralizado y fracasó por exceso de ideologismo (*sic*). Nuestra propuesta es crear un nuevo referente en Sudamérica (Prosur) para una mejor coordinación, cooperación e integración regional".
19/02/2019	Presidente	Chile	"para dar impulso al proyecto Prosur, que es un foro para el desarrollo de América del Sur. América del Sur necesita un foro donde podamos dialogar, coordinarnos, colaborar y fortalecer nuestra integración, sobre la base de las buenas experiencias que hemos tenido, como la Alianza del Pacífico y muchas otras".	"Unasur ha fracasado. La mejor prueba de ello es que, por su exceso de ideologismo, por su exceso de burocracia, Unasur está prácticamente inactiva hace ya casi tres años, y no ha logrado ningún resultado. Y, en consecuencia, la creación de Prosur, que es un foro para el desarrollo de América del Sur, es una instancia nueva, sin ideologismos, sin burocracia y que está abierta a todos los países de América del Sur".
22/03/2019	Ministro de Relações Exteriores	Chile	"Estamos impulsando un foro sin burocracia, sin estructuras pesadas, más inspirados en la exitosa Alianza del Pacífico".	"Nadie va a replicar Unasur y su onerosa estructura, con sedes que costaron millones de dólares".
26/04/2019	Presidente	Chile	"Una de las grandes ventajas de la franja y la ruta es que trabaja sobre áreas específicas y proyectos muy concretos. Es muy parecido a lo que hemos estado haciendo en América Latina con la Alianza del Pacífico, con la creación de Prosur".	-

11/12/2020	Presidente	Chile	“Estamos tranquilos, porque sabemos que hoy día le entregamos la presidencia *pro tempore* de la Alianza del Pacífico y mañana le entregaremos la presidencia pro tempore de Prosur a Colombia, al Presidente Duque. Está en buenas manos”.	-
11/12/2020	Presidente	Chile	“Tenemos grandes temas que enfrentar y la única forma de enfrentarlos bien es buscando la unidad dentro de nuestros países y la unidad entre nuestros países. Por eso, Presidente Duque, le quiero desear la mejor de las suertes como Presidente de Colombia y como presidente de la Alianza del Pacífico, y de Prosur a partir de mañana.”	-
12/12/2020	Presidente	Colômbia	“Este foro que, también, nos permite a nosotros poner sobre la mesa la necesidad de integrar a la Comunidad Andina de Naciones, a la Alianza del Pacífico y a Mercosur nos debe servir, también, para que entendamos que el gran reto comercial y de integración es que podamos aumentar el comercio intrarregional”.	-
24/09/2021	Presidente	Chile	“Por de pronto, conversamos y buscamos caminos para proyectar y fortalecer la Alianza del Pacífico y Prosur, instituciones a las cuales pertenecemos tanto Colombia como Chile”.	-

Elaborado pela autora.
Fonte: (Colombia [...], 2019; Chile, 2019a, 2019c, 2021; Jara, 2019; Catena, 2019; Acosta, 2020; Colômbia, 2020).

De acordo com Blyth (2002, p. 11, tradução nossa), “as ideias permitem que os agentes reduzam a incerteza, propõem uma solução particular para um momento de crise e capacitam os agentes para resolver essa crise através da construção de novas instituições de acordo com essas novas ideias”.

Nesse sentido, autoridades do Chile e da Colômbia, a partir das ideias de pragmatismo, não ideológico e sem burocracia, propuseram uma solução particular em um momento de crise: a criação de um novo mecanismo regional, o Prosul, de acordo com as ideias que orientaram o desenho institucional da Aliança do Pacífico.

Ao anunciar que o Prosul seria inspirado na Aliança do Pacífico e procuraria se opor à experiência da Unasul, os atores que promoveram o Prosul buscaram replicar o caráter contestador da Aliança do Pacífico no regionalismo.

Como argumenta Castro Silva (2022, p. 43, tradução e grifos nossos),

> o **pragmatismo** foi entendido como o fato de que a cooperação poderia ser aprofundada com base nos acordos existentes, sem a necessidade de criar estruturas complexas. A proposta foi apresentada em relação a outro princípio, o **dinamismo**, buscando alcançar resultados concretos no menor tempo possível. Por sua vez, a **flexibilidade** foi tratada como a adaptação dos acordos de acordo com as demandas do momento, descartando ou adiando o que implicaria um custo maior em termos de tempo de negociação.

As ideias de “livre de ideologias” e “sem burocracia” do Prosul vêm do pragmatismo e da flexibilidade da Aliança do Pacífico, e a ideia de um “mecanismo ágil” vem do dinamismo: ao declarar que o Prosul seria inspirado na Aliança do Pacífico, os países que promoveram o primeiro indicaram o interesse de moldá-lo de acordo com as características que consideravam bem-sucedidas na Aliança do Pacífico e de negociar com outros membros para que o Prosul fosse dessa forma (Gonçalves, 2023).

Outra característica replicada da Aliança do Pacífico é a de “abertura”: “a ideia de o Prosul ser ‘aberto a todos’ pode ser fortemente relacionada ao ‘regionalismo aberto’ da Aliança do Pacífico como uma característica de não impor barreiras aos outros” (Gonçalves, 2023, p. 11, tradução nossa).

Segundo o institucionalismo construtivista, ideias moldam o desenho institucional. Gonçalves (2023), seguindo a mesma linha, apresenta as similaridades entre o organograma do Prosul e da Aliança do Pacífico, os quais “estão organizados institucionalmente em torno da figura de presidentes, ministros e burocracias nacionais, seguindo uma hierarquia de cima para baixo” (Gonçalves, 2023, p. 12, tradução nossa).

Quadro 2 - Características institucionais da Unasul, Prosul e Aliança do Pacífico

	Unasul	**Prosul**	**Aliança do Pacífico**
Países da região e quantidade de membros	12 de 12	8 de 12	4 de 11
Áreas de trabalho	12	7	20
Sobreposição de áreas de trabalho com o Prosul	5	-	1
Processo decisório	Consenso	Maioria absoluta	Consenso
Tratado Constitutivo com aprovação no Congresso Nacional	Sim	Não	Sim
Secretaria-Geral	Sim	Não	Não
Modelo	Intergovernamental e presidencialista	Intergovernamental e presidencialista	Intergovernamental e presidencialista

Elaborado pela autora.
Fonte: Barros e Gonçalves (2021) e Gonçalves (2023).
Nota: na primeira linha e terceira coluna, são considerados os onze países latino-americanos banhados pelo Oceano Pacífico.

Conforme demonstrado no Quadro 2, a Aliança do Pacífico, o Prosul e a Unasul são marcados pelo modelo intergovernamental e presidencialista, uma característica comum do regionalismo da América Latina. Em relação à adesão dos países, a Unasul buscou a totalidade dos países sul-americanos, em contraposição à fragmentação (Barros; Gonçalves, 2019; Barros; Gonçalves; Samurio, 2020, 2022).

Já a Aliança do Pacífico e o Prosul não abrangem a totalidade dos países latino-americanos do Oceano Pacífico, nem sul-americanos. A Aliança do Pacífico e o Prosul não possuem uma Secretaria-Geral como o resultado das ideias de promover uma integração flexível e sem custos.

A sobreposição de áreas de trabalho se relaciona ao fenômeno de regionalismo sobreposto (*overlapping regionalism*), que aborda a participação de um Estado em diferentes esquemas regionais, sobrepondo mandatos e afiliações (Mariano; Ribeiro, 2020). Observa-se que o Prosul e a Unasul se sobrepõem em cinco áreas – o que evidencia justamente o propósito do Prosul de ser o substituto da Unasul. No caso da Aliança do Pacífico, há sobreposição em uma área de trabalho, que é a de Meio Ambiente, fortalecendo o argumento de que o Prosul foi criado para não duplicar esforços já existentes e que, inclusive, poderiam ser complementares.

Quadro 3 – Participação de cada Estado como país-líder e país participante nos subgrupos de trabalho do Prosul (2019-2020)

Estado	Atuação como país-líder	Atuação como país participante
Chile	11	4
Brasil	7	5
Colômbia	6	7
Equador	4	9
Peru	3	7
Paraguai	1	9
Argentina	1	4
Guiana	0	1

Fonte: Gonçalves (2023, tradução nossa).

Em relação aos subgrupos de trabalho do Prosul, observou-se um maior protagonismo dos países da Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023), conforme demonstrado no Quadro 3. Juntos, Chile, Colômbia e Peru atuaram como países-líderes em vinte subgrupos de trabalho, enquanto Argentina, Brasil, Equador, Paraguai e Guiana atuaram como países-líderes em treze subgrupos de trabalho (Gonçalves, 2023). Cabe destacar que o Equador, nos últimos anos, tem feito uma maior aproximação à Aliança do Pacífico, indicando o seu interesse em se tornar Estado-parte daquela.

Outro aspecto destacado por Gonçalves (2023) é o exercício concomitante das presidências *pro tempore* da Aliança do Pacífico e Prosul por Chile (2019-2020) e Colômbia (2022), países que organizaram as reuniões de cúpula de ambas as iniciativas no mesmo mês – ocorrendo, inclusive, com dias de diferença de uma reunião para a outra.

A relação bilateral entre Chile e Colômbia foi fundamental para consolidar o Prosur entre 2019 e 2021 (Gonçalves, 2023). Conforme visto no quadro 1, os atores políticos que fizeram explícita menção às similaridades do Prosul e da Aliança do Pacífico e às diferenças entre Prosul e Unasul foram atores políticos do Chile e da Colômbia, especialmente seus presidentes.

Destaca-se a reunião bilateral entre os presidentes colombiano e chileno em novembro de 2020, em Santiago (Chile), ocasião na qual o presidente Piñera declarou que a agenda bilateral estava focada na “colaboración que hemos logrado en el contexto de Prosur y en forma directa con Colombia para enfrentar la pandemia de coronavirus. La colaboración en materia de fronteras seguras y migración. La colaboración en términos de la recuperación del empleo y

nuestras economías, ha sido una muestra de ese espíritu, y que es el espíritu de Prosur" (Presidente..., 2020).

Nessa reunião, inclusive, o presidente colombiano reforçou as características do pragmatismo e da flexibilidade do Prosul, e o destacou como um fórum de diálogo livre de ideologias (Gonçalves, 2023). A aproximação com a Aliança do Pacífico se dá, também, ao afirmar que o Prosul foi criado para promover o empreendedorismo e, portanto, criariam o Fórum Empresarial até 2021 (Colômbia, 2020), uma ideia retomada a partir da experiência do Ceap e baseada no regionalismo aberto (Gonçalves, 2023).

No ano seguinte, após a reunião bilateral por motivo da visita de Sebastián Piñera à Colômbia em setembro de 2021, o presidente chileno iniciou seu discurso destacando que

> hemos tenido una muy buena reunión de trabajo con el Presidente Duque y con su equipo de Gobierno, también con el nuestro. Y, además, de firmar tratados, hemos logrado grandes acuerdos en áreas que son importantes y trascendentes para Colombia y para Chile. Por de pronto, **conversamos y buscamos caminos para proyectar y fortalecer la Alianza del Pacífico y Prosur**, instituciones a las cuales pertenecemos tanto Colombia como Chile (Chile, 2021).

Chama a atenção que o protagonismo de Chile e Colômbia, principalmente, no Prosul vem da atuação que esses países já exerciam na Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023). De acordo com Terán (2021), que conduziu um estudo sobre o tempo de permanência de um país à frente da presidência *pro tempore* da Aliança do Pacífico (2011-2021), o Chile esteve 3,7 anos, a Colômbia esteve 2,1 anos, o Peru 1,9 anos e o México 1,3 anos.

Suas limitações também são reconhecidas. Esses novos arranjos não levaram à substituição da Unasul na governança regional por não contarem com mecanismos institucionais adequados (Barros; Gonçalves, 2021). Em relação à defesa da democracia, a atuação do Prosul foi parcial: publicou notas de apoio aos governos de Chile, Colômbia e Equador nas manifestações, mas não se posicionou quanto à deposição do presidente da Bolívia (Ramanzini Júnior; Mariano; Gonçalves, 2021).

Diferentemente da Unasul, o Prosul não tinha um mecanismo semelhante ao Protocolo Democrático da Unasul. Além disso,

> a proteção da democracia tem sido instrumentalizada no regionalismo com o objetivo de dividir a região entre supostos regimes democráticos e antidemocráticos. Nesse contexto, os governos de direita na Colômbia, no Chile e, principalmente, no Brasil, frequentemente associam as forças políticas de esquerda em seus respectivos países ao bolivarismo, à corrupção

> e à instabilidade (Ramanzini Júnior; Mariano; Gonçalves, 2021, p. 11, tradução nossa).

Em relação ao enfrentamento à pandemia da covid-19, Barros, Gonçalves e Samurio (2020) compararam a atuação do Prosul com outras iniciativas regionais, especialmente, organizações regionais (UA, UE e SICA), e atestaram que o Prosul foi o único que não conseguiu aprovar um plano de recuperação econômica, principalmente devido a sua fragilidade institucional.

No período de desenvolvimento institucional do Prosul, isto é, de 2019 a 2020, Chile, Colômbia e Peru foram os países-líderes em cada um dos subgrupos de trabalho da Área Temática de Saúde: o Subgrupo de Envelhecimento Ativo e Saudável (Peru como país-líder e Chile como país suplente); o Subgrupo de Transformação Digital em Saúde (Chile como país-líder e Peru e Colômbia como países suplentes); o Subgrupo de Imunização (Colômbia como país-líder); o Subgrupo de Vigilância Epidemiológica (Colômbia como país-líder e Peru como país suplente) (Gonçalves, 2023).

Ou seja, quando a cooperação regional em saúde se tornou o tema mais importante dos foros regionais devido à pandemia da covid-19, os países que estavam à frente desta agenda temática, no âmbito do Prosul, foram Chile, Colômbia e Peru (Gonçalves, 2023). A Aliança do Pacífico não possui Grupo de Trabalho próprio sobre saúde, o que não impediu que seus membros sul-americanos discutissem as medidas de mitigação, pois abordaram a cooperação em saúde em duas instâncias (das quais Chile, Colômbia e Peru são membros): o Observatório Regional de Saúde (Oras-CONHU) da Comunidade Andina e o Prosul (Naddi; Gonçalves, 2020).

5 CONSTRUINDO PONTES COM O PACÍFICO

Segundo o diplomata Luís Claudio Villafañe Santos, as atenções do Brasil no período imperial estavam centradas na bacia do Prata devido às intensas disputas nessa região (Santos, 2002). Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia, países banhados pelo Oceano Pacífico, por sua vez, configuraram um subsistema que foi marcado por importantes conflitos (Santos, 2002).

Devido à existência desse novo subsistema, foi organizada uma grande iniciativa diplomática, chamada Missão Especial nas Repúblicas do Pacífico e na Venezuela (Santos, 2002), que se tornaria um marco na relação do Brasil com aqueles países (Santarosa, 2013). O objetivo principal dessa missão era evitar o alinhamento dos países do Pacífico ao governo argentino, de Juan Manuel de Rosas, na "iminente guerra" desse país contra o Brasil (Santarosa, 2013; Santos, 2002). Os resultados dessa missão foram significativos, pois a política externa brasileira na América do Sul "pela primeira vez passou a ser tratada de forma integrada, sujeita a princípios comuns para balizar as relações bilaterais" (Santos, 2002, p. 84).

Chile, Colômbia e Peru, cujos vínculos comerciais e de investimentos com países da região Ásia-Pacífico são significativos, têm buscado intensificar as relações políticas e diplomáticas com países dessa região, utilizando a característica geográfica como elemento constitutivo de uma identidade comum entre eles.

Exemplos disso são o Arco do Pacífico Latino-Americano de 2006 e a Aliança do Pacífico de 2011 – os quais têm raízes em projetos como o da Apec de 1994 –, iniciativas que ocorreram ao mesmo tempo em que se debatia um projeto sul-americano e se construíam as bases institucionais da Casa e, logo, da Unasul, como argumentado no quarto capítulo.

A Unasul foi um instrumento para o Brasil consolidar sua posição de liderança na América do Sul, mas, ainda assim, se observavam resistências e contestação da liderança regional, apesar do crescente reconhecimento global do país (Comini; Frenkel, 2020). Um exemplo disto são as discussões iniciadas no Congresso Nacional em 2013 sobre os impactos da Aliança do Pacífico na integração sul-americana, especialmente para as exportações do Brasil para esses países, notadamente Chile, Colômbia e Peru (Gonçalves, 2019).

Nesse sentido, é de interesse contextualizar as relações bilaterais do Brasil com esses países, pois projetos estruturantes, como a integração comercial, produtiva, energética e de infraestrutura multimodal (corredores bioceânicos e navegabilidade fluvial), estiveram presentes na agenda bilateral antes mesmo da conceitualização da Casa ou da Unasul. Como se

observará ao longo do capítulo, esses são temas que facilitaram o ingresso do Chile, da Colômbia e do Peru na Unasul.

Com o Peru e a Colômbia, o Brasil compartilha a agenda de proteção e desenvolvimento regional no âmbito da OTCA e questões relativas à tríplice fronteira Tabatinga-Letícia-Santa Rosa. Com o Peru e o Chile, houve avanços na agenda dos corredores bioceânicos. No momento em que esta tese foi escrita, destaca-se a iniciativa Rotas da Integração Sul-Americana, do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), como ferramenta para retomar o comércio do Brasil com os países sul-americanos e otimizar as relações comerciais com os países da Ásia-Pacífico via portos localizados no Chile, na Colômbia, no Equador e no Peru.

Vale destacar o papel do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no primeiro relatório elaborado no âmbito do subcomitê, bem como na produção de estudos sobre corredores bioceânicos (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020, 2022; Barros; Gonçalves, 2021; Franco *et al*., 2023a, 2023b, 2023c; Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025) que fundamentaram o período inicial dos trabalhos do subcomitê (Brasil, 2023b).

No processo negociador da Unasul, destaca-se que "foi necessário 'desgastante e prolongado esforço negociador', principalmente frente à Colômbia e ao Uruguai, e em menor escala, com o Chile, para formalizar a constituição da Comunidade Sul-americana de Nações" (Mendes, 2005 *apud* Couto, 2007, p. 166).

Mesmo com o passado marcado por conflitos militares e complexa definição territorial entre os países, esses países, por meio do Arco do Pacífico e da Aliança do Pacífico, buscaram reforçar a identidade de países do Pacífico como elemento comum que pudesse servir para coordenar posições conjuntas no âmbito regional e global. E essa estratégia de projeção externa revela, também, uma estratégia de contestação na própria região.

5.1 As estratégias de contestação

Flemes e Wojczewski (2010) ressaltam que potências secundárias são relevantes para a adesão à reivindicação da liderança regional, e analisam os fatores que motivam os primeiros a aceitarem ou a contestarem o último. Iniciativas como a Unasul podem servir como bases de poder ou "limitar as opções de política externa dos líderes, à medida que os atores secundários tentam conter as potências emergentes, recusando-se a conceder-lhes aceitação e legitimidade" (Flemes; Wojczewski, 2010, p. 6, tradução nossa).

Os autores analisaram a relação entre o Brasil e a Venezuela, entre a Índia e o Paquistão, e entre África do Sul e a Nigéria no contexto regional (ou seja, países do Sul Global), e concluem que "o comportamento das potências regionais e de seus contestadores é motivado não apenas por questões de poder, mas também por normas e valores que constituem a base de interesses convergentes" (Flemes; Wojczewski, 2010, p. 28, tradução nossa).

Para Gardini e Almeida (2016), pouca atenção foi dada às reações, incluindo as percepções e as ações, dos vizinhos regionais à ascensão do Brasil. Ao editarem o livro *Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil: Balancing Power in Emerging States*, Gardini e Almeida (2016) buscam compreender as diferentes respostas de Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela à ascensão regional e global do Brasil.

Os autores chamam a atenção para as duas reações possíveis, segundo as teorias tradicionais sobre hegemonias e grandes potências, que foram elaboradas durante a Guerra Fria: adesão ou *balancing* (Gardini; Almeida, 2016). Destacam, adicionalmente, que essas reações se assemelham à teoria de alianças, em que há "ênfase em estruturas institucionalizadas de cooperação para combater pretensões hegemônicas não apenas na segurança, mas também em outras áreas" (Gardini; Almeida, 2016, p. 3, tradução nossa).

Nesse sentido, é interessante traçar um paralelo com estudos recentes sobre contestação da autoridade regional, que oferecem uma interessante perspectiva acerca de quem o faz e com quais meios, resultando na diluição das estruturas institucionais (Nolte, 2025b), fenômeno analisado sob a ótica do regionalismo líquido (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Segundo Nolte (2025b), para que a autoridade regional surja, é necessário que um Estado, seja uma potência regional ou secundária, a reivindique e exerça, e que existam instituições regionais.

Como argumentado no capítulo 3, o regionalismo sul-americano teve como importante impulsor o eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas, também destacado por Nolte (2025b) ao examinar a dinâmica da autoridade regional na América Latina. No que diz respeito ao Brasil, observou-se o exercício da liderança regional por meio da criação e do apoio às organizações regionais nos dois governos do presidente Lula da Silva (Nolte, 2025b).

Para os países selecionados nesta tese, a qual aborda o papel do eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano, destacam-se as respostas do Chile, da Colômbia e do Peru à ascensão do Brasil, segundo o que Gardini e Almeida (2016, p. 233) propõem serem as estratégias: *collision avoidance* (Chile); *cooperation without alignment and multiple bounds*

(Chile e Colômbia); *institutional counterweighting* (Chile e Colômbia); *soft balancing* (Colômbia); e *strategic alliance, opportunism* e *asymmetric alliance* (Peru).

5.2 Relações bilaterais dos países do Pacífico com o Brasil

5.2.1 Relações bilaterais entre Chile e Brasil

As relações diplomáticas entre Brasil e Chile foram estabelecidas em 22 de abril de 1836. Os decretos nº 941, de 20 de março de 1852[10], nº 3.079, de 25 de abril de 1863[11], nº 3.758, de 26 de dezembro de 1866[12], e nº 15.558, de 12 de julho de 1922[13], consolidaram a presença diplomática do Brasil naquele país (Funag, 2021).

O Brasil e o Chile possuem uma relação bilateral com vocação regional; isto é, possuem uma extensa agenda bilateral que é potencializada quando a dimensão regional está presente naquela, e a relação entre os dois países é fundamental para potencializar a agenda de integração na América do Sul (Gonçalves, 2021; Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

O presidente Lula, durante a visita de Estado ao Chile em agosto de 2024, declarou:

> **Nossa relação bilateral tem vocação regional e global**. Somos gratos ao Chile por ter liderado o seguimento da Reunião de Presidentes da América do Sul no semestre passado. Para o Brasil, a convergência entre o Consenso de Brasília e a Unasul é um objetivo que queremos perseguir (Silva, 2024, grifo nosso).

Dos países analisados nesta tese, o Chile é o único que não possui fronteiras com o Brasil. Como, então, se desenvolveram as relações bilaterais entre países não fronteiriços?

O desafio no início era a construção de confiança entre uma república e um império. Do lado brasileiro, entendia-se que o Chile tinha papel fundamental para "contra-arrestar as percepções negativas dos demais regimes republicanos para com a monarquia brasileira" (Santarosa, 2012, p. 120) e que se tornava "principal ator da política internacional da costa ocidental da América do Sul" (Santos, 2002, p. 72).

Como já abordado, o Brasil possuía interesse na aproximação com as repúblicas do Pacífico, rechaçando, portanto, qualquer conflito que perturbasse a paz naquela região e que

[10] Apresentou a legação brasileira no Chile.
[11] Referendou a existência permanente do posto.
[12] Separou a legação do Brasil no Chile das legações brasileiras no Peru e no Equador.
[13] Elevou o posto à Embaixada.

pudesse favorecer a pretensão hegemônica argentina (Fernández, 1959). A chegada do Encarregado de Negócios a Santiago ocorreu no ano em que se deflagrou a guerra contra a Confederação Peruano-Boliviana (1836-1839) (Fernández, 1959).

Além da construção de confiança, até 1902, as relações estiveram marcadas pelas negociações referentes às delimitações territoriais e pelos desdobramentos de guerras (Guerra Hispano Sul-Americana e Guerra da Tríplice Aliança) na América do Sul, em que a ideia de uma aliança informal entre Brasil e Chile era conveniente para os interesses de ambos (Fernández, 1959; Santarosa, 2013; Santos, 2002), e que o Brasil, para o Chile, desempenhava o papel de ser o último refúgio na política internacional, algo como um aliado mítico (Fermandois, 2016).

A partir de 1902, com a chegada de José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco) ao cargo de ministro das Relações Exteriores, a ideia de amizade entre Brasil e Chile ganhou força e se delineia a primeira experiência da relação bilateral com vocação regional: o Pacto ABC, um acordo de inteligência política entre Argentina, Brasil e Chile.

A ele é atribuída a frase "amizade sem limites", que expressa alto nível de entendimento diplomático entre Brasil e Chile, apesar da ausência de fronteira entre ambos os países (Amorim, 2022). Ainda que não existam registros escritos sobre a autoria da frase pelo Barão do Rio Branco, e que o registro publicado mais próximo dessa ideia é o livro *Brasil e Chile na época do Império: amizade sem exemplo*, de 1959 e de autoria de Alfredo Valladão, há diversos registros da menção à ideia de amizade entre Brasil e Chile pelo Barão do Rio Branco, conforme destacado por Conduru (1998) e Heinsfeld (2012).

De 1902 até 1964, destacam-se a elevação dos postos às categorias de embaixadas; a primeira visita do presidente chileno ao Brasil em 1947; o apoio do Chile à Operação Pan-Americana, de iniciativa do Brasil em 1958; a criação, em 1960, da Área Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), da qual Brasil e Chile foram membros fundadores; e a primeira visita do presidente brasileiro ao Chile em 1963, junto com uma comitiva de empresários para discutir a integração produtiva no setor automobilístico (Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025; Santarosa, 2013; Pacheco, 2023).

De 1964 até 1973, as relações bilaterais foram caracterizadas como anos de desencontro, em que havia divergências entre os governos democráticos chileno (Eduardo Frei e Salvador Allende) e o governo ditatorial militar brasileiro (Castello Branco e Costa e Silva) (Fonseca Júnior, 2006; Santarosa, 2013). Ainda assim, o governo de Allende buscou construir uma agenda positiva com o Brasil com a comunicação ferroviária e rodoviária entre Arica-

Antofagasta e Santos (Ministério, 1971b *apud* Marques, 2014) e o acordo no setor automotivo (Simon, 2021).

Com a convergência política e ideológica entre os governos chileno e brasileiro, ambos os países buscaram o estreitamento das relações bilaterais em todos os níveis, especialmente no que se refere à construção de Itaipu. Outros temas da agenda bilateral foram: as transferências de armamentos brasileiros ao Chile, as concessões de crédito pelo Banco Central, a participação de militares nas sessões de tortura no *Estadio Nacional*, entre outros (Bandeira, 2003; Simon, 2021; Domínguez Avila, 2022).

O Chile recebeu exilados políticos brasileiros após o Golpe de 1964 (Marques, 2017). A experiência dos exilados brasileiros no Chile impulsionou a convergência democrática a partir de 1990, de forma que "o rechaço ao autoritarismo em ambos os países fez da *democracia um valor compartilhado e inerente à integralidade da agenda bilateral*" (Gonçalves; Carneiro; Barros, 2025, p. 16, grifo nosso).

Nesse sentido, as relações bilaterais entre Brasil e Chile possuem a democracia como o valor mutuamente compartilhado e a relação bilateral com vocação regional como o horizonte de atuação. Com a redemocratização, iniciou-se, então, uma nova etapa, em que todos os presidentes do Brasil e do Chile passariam a realizar visitas de Estado, bem como as visitas e encontros no nível de chanceleres, de forma que a relação bilateral foi se aperfeiçoando nos âmbitos multilateral e regional (Fonseca Júnior, 2006).

A agenda bilateral entre Brasil e Chile se desenvolveu nas seguintes frentes: governança internacional, infraestrutura, segurança alimentar, sustentabilidade, antártica, paz e segurança regional, defesa e integração regional (Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

Da perspectiva chilena, não confrontar o Brasil tem sido um dogma de sua política exterior (Fermandois, 2016). É ressaltado por Fermandois (2016) que a liderança brasileira ficou ofuscada diante do posicionamento venezuelano e de sua agenda para a região, enquanto o Brasil influenciava a política regional de maneira discreta. Wehner (2016) argumenta que o Chile tem uma abordagem dual de manter-se como um país aberto ao comércio e acomodar as expectativas do Brasil sobre o seu engajamento na integração regional.

Por fim, além da principal característica, relação bilateral com vocação regional, a relação entre Brasil e Chile é marcada por outras duas: o Brasil possui presença integral no Chile, com projetos e agendas que vão de Norte a Sul do país; e o Brasil e o Chile têm avançado na progressiva diminuição das distâncias e no aumento das conexões entre ambos (Gonçalves; Carneiro; Barros, 2024, 2025).

5.2.2 Relações bilaterais entre Colômbia e Brasil

Destaca-se o convite de Simón Bolívar ao Brasil, até então um Império, para participar do Congresso do Panamá (Santos, 2002). Os primeiros despachos e ofícios foram emitidos em 1826 e 1829, respectivamente, e os diplomatas brasileiros representaram o Brasil naquele país em missões especiais (Funag, 2021).

A criação da legação no Equador e na Colômbia foi instituída pelo Decreto nº 644, de 16 de novembro de 1899, a qual foi separada em 31 de dezembro de 1904 pelo Decreto nº 1.321, até a promoção à Embaixada em 24 de novembro de 1938, conforme o Decreto-Lei nº 889 (Funag, 2021).

As relações, nesse período, buscaram a aproximação para iniciar negociações acerca dos limites territoriais, e o reconhecimento de suas independências – com a deposição de Rosas na Argentina, a navegação fluvial e a delimitação territorial se tornaram temas centrais nas relações com os países do Pacífico (Santos, 2002).

A Ata de Washington, de 1925, foi assinada por representantes de Brasil, Colômbia, EUA e Peru, em que o Brasil "concordaria com a livre navegação da Colômbia pelo Amazonas e demais rios comuns; a Colômbia reconheceria uma nova linha Apapóris-Tabatinga como limite com o Brasil; e o Peru levaria adiante o trâmite interno para o aperfeiçoamento deste instrumento" (Novak; Namihas, 2013, p. 43).

Estes temas estiveram presentes na agenda durante o século XX, especialmente em relação às regiões de difícil acesso e às negociações do regime de navegação de alguns rios, que se traduziram "em comissões mistas de inspeção dos marcos e de elaboração da respectiva cartografia" (Ramírez, 2009, p. 95).

Em 1991, foi estabelecida a Comissão de Vizinhança e Integração Fronteiriça Brasil-Colômbia, a qual incluiu grupos de trabalho sobre comércio e investimentos, saúde e meio ambiente, com destaque para o lançamento do Plan Frontera Verde sobre as reservas naturais fronteiriças. A comissão, contudo, começou a funcionar em 1994 e, até 2008, havia realizado onze reuniões (Ramírez, 2009).

A partir do século XXI, questões relativas ao comércio, infraestrutura e segurança ganharam relevância na agenda bilateral. É apontado por Ramírez (2009, p. 93-94) que havia uma percepção por diplomatas colombianos de que o Brasil agia ora como *outsider*, ora como "irmão mais velho", e que deveria ter cautela no apoio às pretensões brasileiras de liderança regional, pois "o país apenas levava em consideração seus próprios interesses e agia segundo sua particular conveniência".

Nesse sentido, Vaz (2004, p. 8) argumenta que o conflito colombiano e suas externalidades regionais impunham desafios na concretização da política externa brasileira de "fortalecer as bases de uma concertação política sul-americana e de exercer liderança nesse processo".

Em relação ao comércio, existem dificuldades estruturais, como as assimetrias e a falta de complementaridade entre os sistemas produtivos (Ramírez, 2009). Tais dificuldades persistem, visto que, na página oficial do Ministério das Relações Exteriores, indica-se que "em 2024, a Colômbia foi apenas o 25º destino das exportações brasileiras e o 25º país de origem das importações do Brasil, o que evidencia oportunidades de expansão"[14], sendo que a Colômbia é o 4º país com a mais extensa fronteira com o Brasil.

Na IIRSA, o Eixo Amazônico tem como objetivo garantir a maior navegabilidade dos rios, além da promoção da intermodalidade das conexões fluviais e interoceânicas (Ramírez, 2009). Segundo a autora, havia também a percepção de que a questão amazônica era tratada como se fosse um assunto restrito à visão brasileira (Ramírez, 2009).

O tema de maior destaque é o da segurança. Ramírez (2009) recorda o episódio em que aviões militares da Colômbia pousaram na pista de Querari, Brasil, em decorrência de ação contra as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc). O país só possuía autorização para pousar na pista brasileira para operações humanitárias, o que levou a protesto do Itamaraty (Ramírez, 2009).

Pastrana (2016) destaca que Álvaro Uribe possuía desconfianças acerca das ações e da visão de mundo de políticos de esquerda na região, e, no caso do Brasil, assumia que o país era favorável à Venezuela em momentos de crise com a Colômbia. Ainda assim, Uribe tinha expectativas de que o Brasil cooperaria integralmente com a Colômbia na agenda de segurança (Pastrana, 2016). Tal postura era notada como ambivalente pelo chanceler brasileiro (Amorim, 2022).

Ambos os países convergiam posições referentes à rejeição ao terrorismo e ao combate contra o tráfico de drogas, mas divergiam nas abordagens propostas para tal (Pastrana, 2016). Do lado brasileiro, havia a disposição para "aprofundar a cooperação bilateral nos campos militar, policial, judicial e de inteligência, em particular no que se refere à vigilância do espaço aéreo e das áreas de fronteira e ao enfrentamento ao narcotráfico e aos demais delitos conexos" (Vaz, 2004, p. 8).

---

[14] Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-da-colombia. Acesso em: 12 maio 2026.

Houve tentativas do governo Uribe de incluir os países vizinhos da política de segurança e que esses reconhecessem as guerrilhas como organizações terroristas; Brasil, Equador e Venezuela se recusaram, enquanto os países da América Central fizeram tal reconhecimento (Galeano; Badillo; Rodríguez, 2019).

Com o Peru e o Panamá, foram estabelecidos acordos de cooperação para combater o contrabando de armas, aumentar a presença policial nas fronteiras e fortalecer o controle, nos rios e no espaço aéreo, do contrabando de drogas (Galeano; Badillo; Rodríguez, 2019).

Os avanços na relação bilateral nessa temática foram observados com o aumento de reuniões de altas autoridades militares e dos ministros de Defesa e

> os dois governos foram tomando medidas nesse sentido desde 2002, sendo os anos 2003 e 2008 os mais frutíferos em matéria de acordos. Além da constituição da Comissão Mista Antidrogas, criaram-se mecanismos de cooperação através de grupos de trabalho conjunto dos ministros das Relações Exteriores, da Defesa e da Justiça e dos organismos encarregados da inteligência, do crime e do terrorismo. Estabeleceu-se uma coordenação judicial, aérea e militar. Realizaram-se exercícios combinados e troca de informação em tempo real. A empresa brasileira Embraer virou um importante fornecedor da Força Aérea Colombiana, que conta com 25 caças Super Tucano AV-29 e AT-27, assim como aviões de transporte e treinamento. **Essa ampla gama de contatos e mecanismos (reuniões, mecanismos, medidas e compras) unida à formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) reforçaram a relação bilateral** (Ramírez, 2009, p. 99-100, grifo nosso).

Para Pastrana (2016), as respostas da Colômbia à ascensão do Brasil são: cooperação sem alinhamento; contrapeso institucional via Aliança do Pacífico; vínculos diversos com o objetivo de aproximar atores antagônicos; e aceitação de uma liderança regional paralela. Quanto à Aliança do Pacífico, a Colômbia a considerou um instrumento para dissociar-se do Mercosul e do Brasil, sendo uma forma de contestar parcialmente as políticas regionais propostas pelo último (Pastrana, 2016; Prieto; Betancourt, 2014, p. 105).

5.2.3 Relações bilaterais entre Peru e Brasil

As relações com o Peru, do ponto de vista administrativo e político, estiveram marcadas pelas relações do Brasil com Chile e Colômbia por meio da Missão Especial às Repúblicas do Pacífico e pelas negociações dos acordos de livre navegação e da Ata de Washington, firmada por Brasil, Colômbia e Peru.

De acordo com a Funag (2021, p. 410):

> o Decreto n.º 941, de 20/03/1852, faz menção a uma legação no país, mas por muitos anos permaneceu uma representação conjunta com o Equador. A separação foi promovida pelo Decreto n.º 3.808, de 09/03/1867. Foi elevada à embaixada pelo Decreto n.º 24.494, de 28/07/1934.

No esforço de classificar as relações bilaterais entre Brasil e Peru a partir de um grande panorama, desde o estabelecimento das relações diplomáticas até os dias atuais, pode-se afirmar que as relações buscaram abrir caminhos para a conectividade, paz e cooperação. Isso pois a navegabilidade dos rios amazônicos, a atuação do Brasil como mediador de conflitos e país garante, e a conectividade física via corredores bioceânicos marcaram a agenda bilateral.

Novak e Namihas (2013, p. 49), ao analisarem o desenvolvimento das relações bilaterais, argumentam que "durante grande parte da história diplomática entre Peru e Brasil, os dois países mostraram um cordial desinteresse, pois, embora não existissem conflitos entre eles, tampouco havia maiores pontos de convergência e menos ainda cooperação ou integração".

Para o Peru, o Brasil é a fronteira mais extensa e um importante aliado na cooperação amazônica; e o Peru desempenha o papel de centro do espaço sul-americano, sendo a porta direta para a bacia do Pacífico, ou seja, sem que o acesso do Brasil ao Pacífico passe por outros países (Novak; Namihas, 2013). Após a independência, o Peru buscou o "reconhecimento da existência do Estado, a definição de seus limites geográficos com o Brasil, bem como à regulamentação da navegação pelo Amazonas" (Novak; Namihas, 2013, p. 17).

Apesar do receio dos Estados recém-independentes acerca de relacionar-se com o Império brasileiro, Brasil e Peru negociaram o Tratado de Comércio e Navegação e a Convenção Fluvial sobre Comércio e Navegação de 1851 (Novak; Namihas, 2013). Em 1858, foi assinada uma nova convenção fluvial que ampliava as disposições do tratado anterior, levando também ao reconhecimento por parte do governo imperial de que "a República do Peru é por ora o único dentre aqueles Estados que praticamente mostra compreender as mútuas vantagens dessa política, que tão generosamente lhe temos oferecido" (Santos, 2002, p. 82).

As relações foram rompidas em 1867, devido à Guerra da Tríplice Aliança, e retomadas em 1869, com a assinatura da Convenção Postal, que estabeleceu o intercâmbio postal pelas vias marítimas, fluviais ou terrestres (Novak; Namihas, 2013). A navegação fluvial ocupou o centro da agenda bilateral até que em 1909 foi assinado, e ratificado em 1910, o Tratado de Limites, Comércio e Navegação na bacia do Amazonas (ou Tratado Velarde-Rio Branco), que "ratificou o princípio da mais ampla liberdade de trânsito terrestre e navegação fluvial para

ambas as nações em todo o curso dos rios que nascem ou correm dentro ou nas extremidades da região atravessada por essas linhas (Novak; Namihas, 2013, p. 37).

Passada a questão da navegação na Amazônia e dos limites fronteiriços na agenda bilateral, esta ganhou uma dimensão positiva com o Brasil desempenhando o papel de país garante e mediador de conflitos. Destacam-se: a oferta do Brasil de mediar a questão Tacna-Arica entre o Peru e o Chile em 1911; a mediação do conflito entre Peru e Colômbia sobre Leticia em 1932[15]; a mediação do Brasil, Argentina, Chile e EUA no conflito entre Peru e Equador, a qual levou às negociações e à assinatura da Ata de Talara em 1941 e do Protocolo do Rio de Janeiro em 1942; e os Acordos de Paz de Brasília, entre Peru e Equador, em 1998 (Novak; Namihas, 2013).

A partir de 1990 é que a relação com o Brasil começa a ter mais densidade: o aprofundamento da cooperação amazônica e da relação do Peru com o Mercosul, a criação da Casa, e o aumento dos investimentos brasileiros no país foram oferecendo novas perspectivas de cooperação ao Peru (Belaúnde, 2015). O Plano de Ação de Lima, de 1999, estabeleceu os compromissos conjuntos entre os dois países e os grupos de trabalho bilaterais nas áreas de desenvolvimento fronteiriço, segurança e desenvolvimento da Amazônia, integração física e transportes, navegação fluvial, meio ambiente, cooperação técnica, e promoção econômica e comercial – entre outros mecanismos de conversas (Novak; Namihas, 2013).

Especialmente a IIRSA e os corredores bioceânicos geraram expectativas positivas sobre o aumento do comércio intrarregional, aproveitando a aproximação do Peru ao Mercosul, e extrarregional, e sobre o fortalecimento de vínculos com o Brasil, superando a etapa de haver "dado as costas" ao país (Illescas, 2015). A IIRSA foi objeto de discussão na visita de Estado do presidente Alejandro Toledo ao Brasil em 2003, bem como a criação de uma Zona de Livre Comércio entre Mercosul e CAN e a construção da ponte entre as cidades de Iñapari (Peru) e Assis Brasil (Novak; Namihas, 2013).

Na Visita do presidente Lula ao Peru, em 2003, foi estabelecida a Aliança Estratégica Brasil-Peru[16], que sintetizou a agenda de temas diversificados e em torno do acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico (Novak, 2015). O Memorando de Entendimento sobre Integração Física e

---

[15] "Com efeito, em 1932, por intermédio do chanceler Afrânio de Mello Franco, o Brasil assumiria uma função principal ao estalar a questão de Leticia com a Colômbia. O ministro brasileiro redigiu uma proposição composta de três pontos e a submeteu à consideração do Peru e da Colômbia em 30 de dezembro de 1932 e 13 de janeiro de 1933. Os governos colombiano e peruano aceitaram a mediação brasileira, embora com a exceção de que o território de Leticia fosse administrado pelo Brasil até o término das negociações no Rio de Janeiro" (Novak; Namihas, 2013, p. 43).

[16] Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/20-anos-da-alianca-estrategica-brasil-peru. Acesso em: 12 maio 2026.

Econômica de 2003 abrangeu os temas de “saúde, educação, energia, desenvolvimento social e cooperação técnica”, além da proteção amazônica (Campos, 2010, p. 18).

O chanceler brasileiro, Celso Amorim, destaca que o interesse peruano em estreitar relações com o Brasil “seria o ponto de partida para o acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, que criou a base econômica da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), mais tarde rebatizada de Unasul” (Amorim, 2022, p. 284).

St. John (2016) classifica a resposta do Peru à ascensão do Brasil como aprofundada e oportunista, pois o interesse do primeiro em estreitar relações com o segundo era de longa data e culminou no estabelecimento da Aliança Estratégica de 2003.

6 O CAMINHO ATÉ A ASSINATURA DO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL

Como se observará, o presidente brasileiro e o corpo diplomático reconhecem que o Brasil tem condições de ser o motor do processo de integração da América do Sul. O Brasil liderou os esforços para a construção do projeto sul-americano de integração regional, exercendo uma liderança do tipo iniciada pelo líder, como classifica Destradi (2010).

Uma liderança age para que seus pares tenham seu mesmo entendimento acerca da realidade e do futuro, e consegue mobilizar recursos (Nabers, 2010). Na próxima subseção, será explorada a posição do Brasil sobre a construção do espaço sul-americano, com destaque para as ideias e recursos materiais citados em discursos, relatos em documentos diplomáticos, entre outros materiais, referentes à Casa e à Unasul e ao processo de institucionalização do projeto sul-americano.

Nas subseções seguintes, serão destacadas as posições de Chile, Colômbia e Peru referentes à Casa e à Unasul, em especial sobre argumentos e ideias defendidas pelo Brasil, à luz de suas políticas exteriores e das estratégias de contestação e aquiescência. Conforme argumentado no capítulo 2, a adesão à liderança é aferida pelo ato de apoiar objetivos e proposições, os quais não eram defendidos antes, ou aceitar a perda relativa de *status* e poder em relação àquela (Schirm, 2010).

6.1 Ideias presentes nos discursos do Brasil sobre a Casa e a Unasul

À luz da diplomacia presidencial, abordada no segundo capítulo, ressalta-se a importância conferida pelo presidente Lula da Silva à integração sul-americana. A "Onda Rosa" na região evidenciou a convergência de posições entre líderes de esquerda – que, em grande medida, se devia à construção de laços políticos entre o PT e partidos de esquerda na região, por meio do Foro de São Paulo (Berringer, 2014).

O presidente possuía um entendimento sólido e positivo sobre a necessidade de integrar a região.

> Era impossível, cinco anos atrás, a gente pensar que a situação da América do Sul estivesse do jeito que está, com muitos presidentes comprometidos com a maioria do povo – eleitos democraticamente –, com a inclusão social, com as instituições se fortalecendo e com a criação da União Sul-Americana de Nações. Para um leigo parece pouco, mas para alguém que é presidente da República da economia mais importante da América do Sul, esse é um fato extraordinariamente importante. E eu estou muito feliz porque agora nós

> temos mais responsabilidade, temos que trabalhar mais, e quem vai ganhar com isso, no final das contas, é o povo sul-americano (Brasil, 2008g, p. 1).

Como foi abordado no capítulo 3, a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos resultou na definição de cinco áreas em que os países trabalhariam conjuntamente. Mais adiante, essas reuniões foram evoluindo a ponto de estabelecerem a Casa e, mais adiante, a Unasul.

Registra-se que, em 2004, à margem da 18ª Cúpula do Rio, os chanceleres sul-americanos se reuniram para discutir a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações. O Brasil ressaltou positivamente o Acordo de Livre Comércio entre a CAN e o Mercosul para o aprofundamento da integração regional na América do Sul, e salientou que fossem levadas em conta "as observações de cada Estado quanto aos aspectos institucionais envolvidos na implementação da proposta" (Brasil, 2004d, p. 2).

Quando questionado sobre a viabilidade da Casa pelos pares sul-americanos, o discurso diplomático brasileiro destaca que a Casa se fundamenta em processos já existentes, como a CAN e o Mercosul, os quais seguirão evoluindo de forma autônoma e independente, e que as eventuais sobreposições não são um problema e que "refletem, na verdade, a importância e o vigor das iniciativas de integração na América do Sul" (Brasil, 2005a, p. 1). O discurso reforçou, nesse sentido, que "o mais importante, nesse estágio inicial da Casa, além de estabelecer os seus mecanismos institucionais, é criar fatos políticos capazes de assentar a identidade e o espaço próprio da Comunidade" (Brasil, 2005a, p. 2).

A criação da Casa é defendida com bastante entusiasmo para promover a cooperação e a coordenação regional, tomando como exemplo outras experiências regionais, como a da UA, que estava desenvolvendo "sofisticados mecanismos" de coordenação regional entre os 54 países africanos.

Segundo o texto *Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU*, de autoria do então chanceler brasileiro, Celso Amorim,

> a criação, em dezembro passado, da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) demonstrou que existe em nosso continente uma renovada vontade de promover a integração econômica, social e política, bem como um desejo de cooperação em questões relacionadas à paz e à segurança. A Comunidade Sul-Americana, uma vez consolidada, nos ajudará a defender democraticamente posições compartilhadas. Ela poderá ser, além disso, no momento oportuno, o embrião de uma união mais ampla de toda a família latino-americana e caribenha (Brasil, 2005d, tradução nossa).

Em circular telegráfica, a instrução da Secretaria de Estado de Relações Exteriores (Sere) às embaixadas nos países da América Latina e Caribe é a de realizar gestões para a publicação do referido texto nos principais meios de comunicação do país (Brasil, 2005c).

No que diz respeito à institucionalização da Casa, conforme duas circulares telegráficas de 2005, o tema foi objeto de discussão durante reuniões de vice-chanceleres e de chanceleres nos dias 18 e 19 de abril de 2005, respectivamente, em Brasília.

Relata-se que, na Reunião de Vice-Chanceleres da Casa, o Brasil, após consultar os demais países sul-americanos,

> havia circulado texto para discussão sobre a organização das atividades da CASA, no qual se buscava uma **institucionalização inicial mínima** centrada na realização de reuniões anuais de Chefes de Estado, e no estabelecimento de Conselhos Ministeriais (um Conselho Geral, integrado pelos Chanceleres, um Conselho de Desenvolvimento Econômico e Infraestrutura, e um Conselho de Desenvolvimento Social e Cultural) (Brasil, 2005e, p. 2, grifo nosso).

Também é sugerido o convite à Guiana e ao Suriname para que participem como observadores do Mercosul Político e Social, integrado por dez países sul-americanos, e a promoção de reuniões conjuntas entre órgãos do Mercosul e CAN (Brasil, 2005e).

Nos estágios iniciais da Casa, os temas que receberiam tratamento prioritário eram

> IIRSA, integração energética, instituições financeiras sul-americanas, cooperação sul-americana em matéria de serviços de comunicação e "internet", aviação civil e turismo, programa de substituição competitiva de importações (PSCI), mundo guarani (circuito das Missões) e Conferência sobre Segurança Cidadã na América do Sul (Brasil, 2005e, p. 2).

É reportado que as resistências de Argentina, Colômbia e Chile, na reunião de Vice-Chanceleres, acabaram "por impedir a formulação de uma proposta que representasse avanço em relação quer à Declaração de Cusco quer aos documentos que já haviam sido preparados pelos Vice-Chanceleres" (Brasil, 2005e, p. 2), e que

> a discreta e insuficiente participação nas discussões por parte de outros representantes (Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Venezuela, Guiana e Suriname) levou a que o novo documento preparado em grupo de redação da reunião de Vice-Chanceleres e Altos Funcionários resultasse bastante **insatisfatório, sobretudo do ponto de vista da institucionalização das atividades da Casa**. Na essência, o novo documento limitava-se a: i) eleger uma lista de temas prioritários para a etapa inicial de conformação da Casa (integração física, meio ambiente, integração energética, esquemas financeiros sul-americanos, assimetrias e promoção de coesão social, da inclusão social e da justiça social); e ii) sugerir que se encomende aos organismos de integração regional a realização em conjunto de inventários,

> diagnósticos e propostas sobre as iniciativas de integração em curso na América do Sul (Brasil, 2005e, p. 2-3, grifo nosso).

Na reunião de Chanceleres da Casa, realizada no dia seguinte, o chanceler brasileiro propôs que se realizasse um "exercício de '*brainstorming'* sobre os objetivos e o grau de institucionalização necessário à Casa na sua etapa inicial" (Brasil, 2005e, p. 3). O Brasil reforça que os pontos centrais da Casa são o "diálogo político, convergência dos processos de integração e interconexão física" (Brasil, 2005g, p. 1), além de defender que se exige "um mínimo de institucionalização, que poderia ser articulada em torno da Reunião anual de Chefes de Estado, de reuniões semestrais do Conselho de Ministros das Relações Exteriores e reuniões setoriais" (Brasil, 2005g, p. 2).

É reforçado que "questões como integração energética e de infraestrutura física teriam de ser necessariamente tratadas em reuniões setoriais" (Brasil, 2005g, p. 2). A Declaração de Cusco estabelece os propósitos centrais da Casa, especialmente no que diz respeito à utilização de instituições existentes e evitação na duplicação de esforços, de modo que "no nível executivo devem ser utilizadas as secretarias existentes" (Brasil, 2005g, p. 2).

O discurso do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim enfatizou "o alto grau de convergência com relação às ações prioritárias para a etapa inicial de formação da Casa" (Brasil, 2005e, p. 6). A institucionalização mínima é defendida para garantir a identidade sul-americana e a articulação, sem deixar de considerar os princípios da gradualidade e convergência da Declaração de Cusco, e sem "a criação de novos gastos mediante o estabelecimento de comissões ou secretarias" (Brasil, 2005e, p. 6). Nesse sentido, o chanceler registrou a solicitação de que "o Presidente da CRPM[17] e os Chefes das Secretarias da Aladi, Mercosul, CAN, OTCA, Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC) e CAF apresentem propostas sobre áreas de convergência que promovam a evolução do processo de integração sul-americana" (Brasil, 2005e, p. 6).

O convite do presidente brasileiro aos homólogos sul-americanos, que seria enviado pelos postos na América do Sul às chancelarias locais, para que participassem da I Reunião Presidencial da Casa, destacou o diálogo e concertação política, o aprofundamento da convergência dos mecanismos de integração regional e a integração de infraestrutura de transporte, energia e comunicações (Brasil, 2005h). A ideia de associação entre Mercosul, CAN e Chile para a construção progressiva da Casa, é reiterada em outras ocasiões, como na reunião de Presidentes dos Estados-partes e dos Estados associados do Mercosul (Brasil, 2005i).

---

[17] Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul.

Internamente, buscou-se reforçar a visão estratégica da Casa aos atores domésticos, especialmente os objetivos de coordenação e convergência dos mecanismos de integração regional, que ganhavam tração com os acordos de livre comércio entre o Mercosul e a CAN; de garantir a institucionalização adequada para tal fim; e de reduzir as assimetrias regionais.

Na reunião da Comissão Interministerial da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (CI-IIRSA), realizada no Itamaraty em agosto de 2005, o SGAS informou os resultados da III Reunião de Presidentes da América do Sul em dezembro de 2004 em Cusco, no Peru, visando à preparação para a I Reunião de Presidentes da Casa. Foi ressaltado "o papel central a ser desempenhado pelos projetos de integração física e pelos setores de infraestrutura na América do Sul" (Brasil, 2005j, p. 3).

A ideia transmitida nessa reunião era que os acordos de livre comércio entre Mercosul e CAN, Chile-Mercosul e Bolívia-Mercosul, constituíam "elemento aglutinador e propulsor na conformação da Casa" (Brasil, 2005j, p. 2), a qual promoveria a convergência política da América do Sul no cenário internacional, portanto, "a Casa necessitará de um nível de institucionalidade compatível com essa visão" (Brasil, 2005j, p. 2).

Segundo o relato em circular telegráfica:

> a construção desse arcabouço institucional, no entanto, deverá levar em conta a necessidade de se evitarem a superposição de esforços e novos gastos financeiros, aproveitando, tanto quanto possível, os recursos materiais e as bases institucionais já existentes nos diversos mecanismos sub-regionais. Estima-se que uma reunião anual de presidentes e uma reunião semestral de chanceleres possam atender às necessidades do atual estágio da Comunidade (Brasil, 2005j, p. 2).

O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), aprovado naquele ano, é tido como exemplo positivo na construção de estratégias de promoção do desenvolvimento, focado na redução de assimetrias. Ressalta-se que a "percepção generalizada por parte dos países da região quanto aos benefícios do aprofundamento das relações econômicas, comerciais e políticas no continente *trará a aceitação e coesão necessárias* em torno da Casa" (Brasil, 2005j, p. 2, grifo nosso) e da responsabilidade do Brasil para o êxito da Casa.

Por ocasião da I Reunião de Presidentes da Casa, segundo o relato contido em circular telegráfica, o Brasil defendeu que:

> as principais áreas de atuação da Comunidade, que são o **diálogo político, a convergência dos mecanismos de integração comercial, e a integração da infraestrutura de transportes, energia e comunicações**. No campo comercial, será promovida **maior aproximação entre o Mercosul e a CAN, Chile, Guiana e Suriname.** No campo da infraestrutura, **o Brasil almeja**

> **desenvolver pelo menos um grande projeto em parceria com cada um dos demais países da região**" (Brasil, 2005n, p. 2, grifos nossos).

É relatado que a aprovação dos documentos preparados ao longo do ano pelos ministros e vice-ministros de relações exteriores quase foi colocada em suspenso pelo presidente venezuelano, Hugo Chávez, quem havia manifestado discordância sobre a institucionalidade da Comunidade, "especialmente no que se refere à ausência de um Secretariado Permanente e de um mecanismo financeiro sul-americano" (Brasil, 2005n, p. 6). Também é descrito que os argumentos do presidente brasileiro Lula da Silva, do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, do presidente peruano Alejandro Toledo e do vice-presidente uruguaio, Rodolfo Nin Novoa, convenceram o presidente Chávez (Brasil, 2005n).

Entre os argumentos elencados, foi sinalizado que a não aprovação da estrutura organizacional apresentada nos documentos significaria a paralisia das atividades da Casa e implicaria a falta de mandato a ser exercido pelo Brasil na Secretaria *Pro Tempore* (Brasil, 2005n). A postura do presidente venezuelano foi a de concordar com a aprovação dos documentos desde que fossem submetidos aos pares as propostas mais ambiciosas contidas na carta enviada aos presidentes sul-americanos – o que, no entendimento do Brasil, parte daquelas já estavam contempladas no documento Programa de Ação da Comunidade (Brasil, 2005n). A carta, assinada por Chávez e Tabaré Vázquez, presidente de Uruguai, sugeria a criação de uma comissão para elaborar um Plano Estratégico 2005-2010 para a integração sul-americana, além de uma institucionalidade mais ambiciosa (Brasil, 2005p).

A Declaração de Brasília, aprovada na ocasião, estabeleceu os aspectos organizacionais que o Brasil havia defendido em diversas ocasiões: reuniões anuais de presidentes, reuniões semestrais de chanceleres e convocação de reuniões ministeriais setoriais (Brasil, 2005n). Foi aprovada a Secretaria *Pro Tempore* a ser exercida pelo Brasil até o fim de 2006, seguida por uma *troika* integrada por Brasil, Peru e Bolívia (Brasil, 2005n).

Um importante posicionamento do Brasil para concretizar os objetivos da Casa foi o referente ao tratamento das assimetrias regionais. Conforme circular telegráfica com instruções à Delegação brasileira durante o evento Um Novo Tratamento das Assimetrias na Integração Sul-Americana, em La Paz, Bolívia, era fundamental tratar das assimetrias das estruturas econômicas para cumprir com o objetivo de promover a integração social e econômica da região (Brasil, 2005r).

Os instrumentos utilizados pelo Brasil que poderiam ser destacados na reunião são: a) concessão de condições favoráveis nos acordos de livre comércio do Mercosul com os países

sul-americanos; b) implementação do Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI) para reduzir o déficit desses países na balança comercial; c) cooperação entre o BNDES e o CAF no financiamento de projetos de infraestrutura binacionais ou regionais (Brasil, 2005r). É mencionado que o Brasil deverá aperfeiçoar as iniciativas citadas visando ao incremento dos fluxos comerciais e de investimentos, considerando que o país tem as condições para ser o motor do processo da integração sul-americana (Brasil, 2005r).

A delegação foi instruída a apresentar, se fosse o caso, o Focem como uma iniciativa piloto no âmbito do Mercosul para financiar programas cujos objetivos são "promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos favorecidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração" (Brasil, 2005r, p. 10).

Nessa mesma circular telegráfica, é destacada também a preocupação sobre o nível de concessões que os países andinos (Colômbia, Equador e Peru, e a Bolívia como observadora) poderiam fazer nas negociações com os EUA, em troca de "eventuais vantagens tópicas", sendo este um tema delicado e que exigiria muita ponderação dos participantes (Brasil, 2005r).

O posicionamento do Brasil reforça as seguintes ideias:

> A Comunidade não se contrapõe a nenhum país ou mecanismo de integração: busca apenas somar; unir a América do Sul. A pluralidade existente no continente é positiva e deve ser respeitada; a diversidade de concepções é própria do processo democrático e o enriquece (Brasil, 2006d, p. 2).

Adicionalmente, a ação do Brasil em prol da consolidação da Casa, como discutido na III Reunião de Chanceleres e de Vice-Chanceleres, em novembro de 2006, estimulou um

> diálogo aberto e construtivo com os demais Chanceleres presentes, que puderam expressar suas visões sobre a integração sul-americana. Em linhas gerais, para todos, a iniciativa da Casa representa a oportunidade de concretizar, em última instância, a meta da união sul-americana (Brasil, 2006d, p. 2).

É relatado que a II Reunião de Chefes de Estado da Casa, em Cochabamba, foi marcada por "um clima de desânimo com os parcos resultados alcançados, o excesso de burocracia e reuniões, a falta de objetivos claros e de uma estratégia comum" (Moraes, 2018, p. 198).

Na ocasião, o presidente Lula defendeu a negociação de um tratado constitutivo para dar mais densidade político-institucional, jurídica e identidade internacional para a Casa, além de defender um parlamento regional na referida cidade (Moraes, 2018). Relata-se que o

presidente citou adotar certo grau de supranacionalidade nesse mecanismo, à luz do que foi defendido pela Comissão Estratégica de Reflexão (Moraes, 2018).

A Declaração de Cochabamba aprova a institucionalização da Casa, a qual é baseada nas Reuniões de Chefes de Estado (anuais); Reuniões de Ministros de Relações Exteriores (semestrais); Reuniões Ministeriais setoriais; Comissão de Altos Funcionários; e a Secretaria *Pro Tempore* (Brasil, 2006f).

Em outras ocasiões, o discurso diplomático brasileiro defendeu a ampliação da infraestrutura física (rodovias, gasodutos, corredores bioceânicos) e o aprofundamento da convergência econômica e comercial (Brasil, 2006g). Ao avaliar positivamente a Casa, que inaugurava um paradigma que até então não existia, o chanceler brasileiro afirmou que "o ideal seria que todos fizéssemos parte de uma mesma união aduaneira, como aconteceu na Europa. Mas a gente enfrenta a realidade como ela é" (Brasil, 2007b, p. 5).

Até o fim de 2007, o tema da institucionalidade e o projeto de Acordo Constitutivo estiveram na pauta das reuniões, conforme analisado nos telegramas e nas circulares telegráficas que, em 2026, foram desclassificados de *secreto* para *ostensivo*.

A circular telegráfica[18] sobre a II Reunião da Comissão de Altos Funcionários, ocorrida em março, informa que o tema da institucionalidade que estaria no Acordo Constitutivo foi debatido entre os representantes dos doze países, chegando à conclusão de que: i) na fase de construção da Casa, era necessário avançar a partir de uma perspectiva intergovernamental, e não de supranacionalidade; ii) a estrutura organizacional, consensuada entre os países, é baseada em reuniões anuais de chefes de Estado, reuniões semestrais de ministros das Relações Exteriores, reuniões de ministros setoriais, Comissão de Altos Funcionários e Grupos de Trabalho, e Secretaria *Pro Tempore*; iii) faltava a definição a respeito das atribuições, do processo de tomada de decisões, das políticas comuns, da utilidade de uma secretaria permanente, das sedes dos órgãos, entre outros; iv) a institucionalidade deveria incorporar o patrimônio da CAN e do Mercosul, e, assim, promover uma convergência inovadora; e v) deveriam considerar um orçamento mínimo necessário para a institucionalidade proposta (Brasil, 2007c).

A institucionalidade é importante para o relacionamento externo da Casa, em que os representantes sul-americanos concluíram que era "necessário estudar mecanismos de maior institucionalidade nas relações com outras regiões" (Brasil, 2007c, p. 4, tradução nossa).

[18] Desclassificada de secreta para ostensiva em janeiro de 2026.

Em abril, foi enviada circular telegráfica[19] aos postos na América do Sul contendo a "seguinte contribuição brasileira preparada com o propósito de facilitar consultas sobre a elaboração do Acordo Constitutivo da Comunidade" (Brasil, 2007d, p. 1). Ao final dos parágrafos do projeto de acordo constitutivo da Casa, estão indicadas, entre parênteses, as referências às ideias contidas nas declarações presidenciais prévias (Cusco, Brasília e Cochabamba) ou ideias novas apresentadas pelo Itamaraty.

Uma dessas propostas novas foi

> a Comissão de Altos Funcionários contará com uma Secretaria Técnico-Administrativa com sede na cidade de _____. (novo) Os custos da Secretaria Técnico-Administrativa serão cobertos pelo país anfitrião (opção 1) (novo); Os custos da Secretaria Técnico-Administrativa serão assumidos pelos Estados-partes. (opção 2) (novo); Os Estados-partes poderão designar, às suas próprias custas, funcionários para integrar a Secretaria Técnico-Administrativa. (opção 3) (novo) (Brasil, 2007d, p. 9, tradução nossa).

Durante a I Cúpula Energética Sul-Americana, em abril de 2007, os presidentes acordaram: i) substituir o nome da iniciativa para União das Nações Sul-Americanas (Unasul); ii) estabelecer uma Secretaria Permanente, a ser sediada em Quito (Equador); iii) transformar a Comissão de Altos Funcionários em Conselho de Delegados, o qual seria responsável pela redação de um projeto de Acordo Constitutivo da Unasul que seria apresentado em Cartagena (Colômbia) (IIRSA, 2007).

Na reunião seguinte do Conselho de Delegados, avançou-se na discussão do projeto de Acordo Constitutivo, de modo que as delegações puderam articular redação comum para diversos pontos do projeto (Brasil, 2007f). O anteprojeto havia sido preparado pela Secretaria *Pro Tempore*, com base nas contribuições de Brasil e Chile, e continha os seguintes capítulos:

> preâmbulo, constituição da Unasul, objetivos, metodologia de construção, relacionamento com terceiros, institucionalidade, decisões por consenso, adoção de iniciativas, projetos e políticas comuns, financiamento, parlamento, tribunal (esses dois últimos poderão ser considerados em protocolos adicionais ao Acordo), participação da sociedade civil, idiomas, entrada em vigor e artigo transitório sobre o financiamento do organismo até a entrada em vigência do Acordo Constitutivo (Brasil, 2007f, p. 2).

Foi reportado, em circular telegráfica[20], que, na VII Reunião do Conselho de Delegados, em setembro, houve consenso acerca dos textos do "preâmbulo, artigo 1º (constituição da

[19] Desclassificada de secreta para ostensiva em janeiro de 2026.
[20] Desclassificada de secreta para ostensiva em janeiro de 2026.

Unasul), artigo 2º (objetivos), artigo 4º (adoção de acordos), artigo 6º (relacionamento com terceiros), artigo 10 (participação da sociedade civil) e artigo 11 (idiomas)" (Brasil, 2007i, p. 1). É informado que o artigo 3º, acerca da institucionalidade da Unasul, também se encontrava praticamente concluído (Brasil, 2007i).

Em reuniões posteriores, foi enviada, por meio de circulares telegráficas[21], a versão do projeto de Tratado Constitutivo resultante da VII Reunião do Conselho de Delegados da Unasul, contendo os trechos sobre os quais não havia consenso: institucionalidade; adoção de iniciativas comuns; financiamento; e entrada em vigor (Brasil, 2007j, 2007k). Em circular telegráfica[22], é informada a realização da reunião para tratar dos aspectos jurídicos, em que foi revisado integralmente o texto e "o preâmbulo, o artigo 1º (constituição da Unasul), o artigo 2º (objetivos) e o artigo 3º (que trata dos órgãos da Unasul), exceto os parágrafos relativos à Secretaria Permanente" (Brasil, 2007l, p. 2).

O Tratado Constitutivo foi objeto de discussão na reunião realizada em janeiro de 2008, em Cartagena, Colômbia, ocasião na qual os chanceleres aprovaram a proposta de Tratado Constitutivo da Unasul que havia sido apresentada pelo Conselho de Delegados (Brasil, 2008a). É relatado que, na reunião do Conselho de Delegados, em março de 2008, novas propostas recebidas pela Secretaria *Pro Tempore*, a maioria introduzida pela Venezuela, fizeram com que se reabrisse o texto acordado na reunião em Cartagena (Brasil, 2008c; Moraes, 2018).

Na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado, também em março de 2008, o Brasil propôs uma reunião ministerial a ser realizada no segundo semestre de 2008, para que fosse definida a criação do CDS, além do fortalecimento do diálogo político e sobre a "equação energético-alimentar" (Brasil, 2008h).

A institucionalização da Unasul, reforçada pelo acordo constitutivo, é defendida pela política externa brasileira, para que a América do Sul tenha condições de superar a relação do tipo *hub-and-spoke* com grandes potências (Brasil, 2008d). Também se defendem os projetos de infraestrutura, como o Corredor Interoceânico (Brasil-Bolívia-Chile), a interconexão Boa Vista-Georgetown (Guiana) e a rodovia que liga o Acre ao Pacífico, para desenvolver áreas remotas e unir o Atlântico ao Pacífico.

Em maio de 2008, o Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado. O discurso do então presidente brasileiro, Lula da Silva, destaca que a assinatura

[21] Desclassificadas de secretas para ostensivas em janeiro de 2026.
[22] Desclassificada de secreta para ostensiva em janeiro de 2026.

> dá **personalidade jurídica à Unasul, que ganha expressão política e meios institucionais para realizar seus objetivos.** [...] Construiremos nossa unidade sobre a base dos processos de integração bem-sucedidos do Mercosul e da Comunidade Andina. **Com este Tratado Constitutivo, a América do Sul ganha estatuto de ator global**. Estamos superando a inércia e as resistências que, ao longo de 200 anos de vida política independente, impediram que trilhássemos juntos o caminho da unidade. Ao darmos institucionalidade à nossa União, estamos transformando em realidade o sonho integrador de nossos próceres e libertadores. Já no preâmbulo, o Tratado nos lembra que a integração sul-americana é essencial para o fortalecimento da América Latina e do Caribe. Com a entrada em vigor do Tratado, nossos vizinhos latino-americanos e caribenhos estão convidados a associar-se à União. **A Unasul nasce, assim, aberta a toda a região, e nasce também sob o signo da diversidade e do pluralismo**. As decisões da Unasul serão tomadas por **consenso, que se construirá na base do diálogo, da harmonia e do respeito mútuo**. [...] Hoje dotamos a América do Sul de um **arcabouço flexível e ágil** para articular as iniciativas comuns nesse processo ambicioso de integração. Nossos êxitos permitirão aumentar nossas ambições e realizar novos avanços (Brasil, 2008e, grifos nossos).

Após a assinatura do Tratado Constitutivo, as discussões até o fim de 2008 centraram-se na institucionalidade do CDS da Unasul, na definição do funcionamento da Secretaria-Geral e sede da organização – estas últimas subsidiariam o envio do Tratado Constitutivo para ratificação nos Congressos Nacionais (Brasil, 2008m). Tais discussões e seus desdobramentos tiveram maior envolvimento do Chile, que exerceu a primeira Presidência *Pro Tempore* da Unasul, e da Colômbia.

6.2 O caso do Chile

No início dos anos 2000, as relações bilaterais com o Chile, apesar de qualificadas como positivas, estavam marcadas pela rejeição do país de se associar como Estado-parte do Mercosul. Em telegrama diplomático sobre a proposta de intensificação de agenda positiva para as relações bilaterais, é destacado que

> apesar da nota negativa que representou, no âmbito das relações bilaterais, **a decisão chilena de não buscar a integração no curto prazo com o MERCOSUL, optando pela negociação imediata de um acordo de livre comércio com os EUA**, a trajetória histórica de intensificação dos laços entre o Brasil e o Chile deverá manter-se (Brasil, 2001a, p. 1, grifo nosso).

Nesse telegrama, é destacado que crescia a consciência no Brasil e no Chile sobre a criação de um espaço integrado sul-americano, bem como o desenvolvimento do sentimento de identidade sub-regional no Cone Sul e da percepção de problemas e interesses comuns (Brasil, 2001a).

Quanto à I Reunião de Presidentes da América do Sul, é registrada a apreensão do Chile sobre o esvaziamento do Grupo do Rio, em decorrência do "novo foro representado pela Cúpula de Presidentes da América do Sul" (Brasil, 2001a, p. 3), pois havia a pretensão daquele país de relançar o Grupo do Rio "como principal órgão de concertação política da região" (Brasil, 2001a, p. 3). Nesse sentido, a postura do Brasil foi de dissipar tal apreensão, enfatizando que a iniciativa de realizar a Cúpula de Presidentes da América do Sul não buscava substituir outros mecanismos regionais (Brasil, 2001a).

A realização da primeira reunião nos anos 2000 e a priorização da agenda de integração da infraestrutura levou a que a instância sul-americana passasse a ser vista de maneira positiva pelo Chile, especialmente "os projetos de construção dos corredores bioceânicos, de especial interesse para o presidente Lagos e para o Chile" (Brasil, 2001a, p. 4). Destaca-se a realização, em 2002, de reunião do Comitê de Rotas de Integração da América do Sul na sede da CEPAL e com autoridades de governo e diplomáticas de Brasil, Chile e Equador, e cujo comunicado de imprensa acerca do evento fez referência aos resultados da II Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasil, 2002c).

Em entrevista ao jornal chileno *Diario Financiero*, o então chanceler chileno, Ignacio Walker, afirmou que a Casa representava a unidade geográfica, uma unidade em infraestrutura e energia: "en la discusión de los jefes de Estados, de los cancilleres quedó muy claro que necesitamos aterrizar esto y, por lo tanto, concordamos en crear esta cumbre con esta perspectiva de integración de infraestructura y energía" (Brasil, 2004e, p. 2).

Quanto às percepções do presidente Lagos, Walker destacou que

> El presidente Lagos en forma muy gráfica ha hablado de los tres diálogos: primero Sudamérica donde está CAN, Mercosur, la Comunidad Sudamericana de Naciones, es un primer diálogo que es nuestro entorno más inmediato. Hay un segundo diálogo que es América Latina y el Caribe, donde está la Cumbre de Río, el tema de Haití, México. Y hay un tercer diálogo que es las Américas, desde Canadá y Alaska hasta la Patagonia, donde está la perspectiva del ALCA y la OEA. Queremos proyectar estos tres diálogos como parte de un continuo y de una estrategia coherente de la presencia de Chile en América del Sur, en América Latina y el Caribe y en las Américas (Brasil, 2004e, p. 2).

A percepção da diplomacia brasileira, por sua vez, era de que o Chile estava se engajando mais na América do Sul: é relatado que havia uma reivindicação do então presidente chileno, Ricardo Lagos, de maior protagonismo dos Estados Associados na tomada de decisões no âmbito do Mercosul, mas que tal postura "refere-se na verdade a aspectos da integração que se aplicam na verdade muito mais à ideia da Casa do que aos mecanismos do Mercosul" (Brasil,

2005a, p. 2). Na percepção do embaixador brasileiro Gelson Fonseca Júnior, o embaixador chileno, ao haver oferecido um almoço aos embaixadores sul-americanos no país, queria dar um sinal claro de que o Chile adere "cabalmente à concepção de que a América do Sul é um espaço político próprio" (Brasil, 2005b, p. 2).

Ainda assim, o Chile mostrava preocupações a respeito da proliferação de cúpulas, "que tendem a ser, em alguns temas, repetitivas e exigem esforços que seriam melhor dispostos se houvesse alguma 'racionalização' [...] De outro lado, apontou para a necessidade [de] que sejamos mais 'concretos' em nossas metas" (Brasil, 2005b, p. 1).

A relatada oposição do Chile na Reunião de Vice-Chanceleres da Casa, realizada no dia 18 de abril de 2005, refere-se às críticas "ao que poderia supostamente resultar numa sobreposição aos organismos de integração regional existentes e duplicação de esforços e iniciativas já em curso" (Brasil, 2005e, p. 2) e aos questionamentos de estabelecerem, de imediato, os Conselhos Ministeriais, com base no argumento da gradualidade contida na Declaração de Cusco (Brasil, 2005e).

É relatado, pela diplomacia brasileira, a contribuição positiva do chanceler chileno, e que o Chile havia tido uma notória evolução de posição:

> o Chanceler Walker sustentou a visão de que a Casa deveria evoluir naturalmente para uma verdadeira União Sul-americana e defendeu que inicialmente **a institucionalização deveria compreender reuniões anuais de Presidentes e semestrais de Chanceleres, além de contemplar-se a possibilidade de reuniões ministeriais setoriais** (Brasil, 2005e, p. 3, grifo nosso).

Registra-se a posição do Chile de defender o desenvolvimento da Casa em três níveis: o de longo prazo, para a formação de uma União Sul-Americana; o institucional, que deve seguir o princípio de gradualidade; e o de ações concretas na fase inicial, que priorizariam os temas da integração física, energia, esquemas financeiros e jurídicos sul-americanos (Brasil, 2005g).

Sobre a institucionalização da Casa, foi defendida que a Reunião de Chefes de Estado seria a instância política máxima, e a necessidade do Conselho de Ministros de Relações Exteriores, e de reuniões setoriais (registra-se que foram sugeridas as Reuniões do Mercosul ampliado, incluindo a participação de Guiana e Suriname) (Brasil, 2005g).

Em telegrama, o embaixador brasileiro em Santiago reporta a conversa com o chanceler chileno sobre a Casa nos temas de conectividade, energia e comércio. Foi registrada a posição do Chile, "que pretende insistir na proposta de discussão trilateral sobre conectividade.

Observou que o encaminhamento satisfatório do tema terá reflexos positivos sobre a integração sul-americana, sobretudo nas áreas de infraestrutura e energia" (Brasil, 2005o, p. 1), e que tal iniciativa teria como pano de fundo o diálogo entre as "forças moderadoras da região", isto é, o diálogo entre Argentina, Brasil e Chile (Brasil, 2005o).

Nota-se que o Chile defendia rapidez na conformação de uma área de livre comércio, mas tinha críticas sobre os temas da integração energética, a qual entendia ser excessivamente retórica, e que a integração energética deveria ir além da Petroamérica (Brasil, 2005o).

No tema energético, o Chile demonstrou notável interesse. Em reunião de Consultas e Coordenação Política Brasil-Chile, o Chile reforçou a urgência de obter resultados concretos na integração energética a fim de fortalecer a imagem da Casa, aludindo à capacidade de liderança do Brasil para destravar as negociações do "Anel Energético" (Brasil, 2005s). Também havia solicitado informações sobre a Petrosul[23] (Leite, 2005), ao passo que o Brasil respondeu que o país tinha interesse no financiamento de projetos de integração energética regional (possibilidade de participação na construção do gasoduto entre Bolívia e Argentina) (Brasil, 2005s).

Contudo, quando abordado sobre a institucionalidade da Casa ou iniciativas que contribuíssem para a abrangência de temas no âmbito daquela, o Chile reafirmava o princípio da institucionalidade não excessiva. É registrado, na Reunião de Consultas e Coordenação Política Brasil-Chile, que

> diante da evidente insatisfação dos dois Presidentes [Hugo Chávez e Tabaré Vázquez] com a institucionalização da Comunidade, o Brasil proporá a criação da "Comissão Sul" sugerida na carta no formato de grupo de reflexão [...] também mencionou ideia de transformar o FCCP do Mercosul em embrião de um FCCP sul-americano. Como 10 países já compõem o FCCP mercosulino bastaria agregar ao grupo a Guiana e o Suriname. Esta solução evitaria a criação de novo mecanismo, pois ao contar com a presença da Guiana e do Suriname a reunião do FCCP passaria a configurar a Casa (Brasil, 2005s, p. 4).

O relato indica que o Chile, na ocasião, afirmou que "o consenso na I Cúpula da Comunidade fora contrário à excessiva institucionalização. O Chile não teria problema com uma 'comissão de notáveis', mas a medida seria apenas uma 'saída diplomática' para a questão da divergência de visões quanto à institucionalização" (Brasil, 2005s, p. 4).

Com a chegada de Michelle Bachelet à presidência do Chile, as discussões com o Chile sobre a Casa são elevadas. Isso se deve, em grande medida, ao perfil mais integracionista da

[23] Iniciativa do Brasil, Argentina e Venezuela na área de energia. Ver mais em Leite (2005).

presidenta Bachelet (Gonçalves, 2021). Há um apoio mais explícito à Casa, e segue sendo prioritária a agenda de integração energética regional. Existe a percepção na diplomacia brasileira de que

> no âmbito governamental parece estar se cristalizando o entendimento de que o Chile necessita consolidar e aprofundar seus laços com a América do Sul para poder avançar sua projeção internacional, em certos setores da sociedade e do meio político ainda persiste a noção de que mecanismos como o Mercosul e a Comunidade Sul-americana de Nações seriam desnecessários e, inclusive, prejudiciais aos interesses comerciais do país (Brasil, 2006g, p. 2).

No discurso presidencial, Bachelet afirma que "aspira a construir a melhor relação com todos [os] nossos vizinhos, a melhor relação com toda a região. Nós somos fortes impulsionadores da Comunidade Sul-americana de Nações, vamos seguir trabalhando em todos os blocos sub-regionais e regionais que se tem conformado" (Brasil, 2006a, p. 4). O novo chanceler à época, Alejandro Foxley, destacou o interesse pessoal de Bachelet na agenda de integração regional e que o Chile defenderá, "de forma clara e forte", o princípio do consenso na tomada de decisões no âmbito da Unasul (Brasil, 2007 *apud* Moraes, 2018, p. 231).

Foi reportado, em matéria da *Folha de S. Paulo*, que Chile e Brasil pretendiam atuar conjuntamente para convencer vizinhos a estabelecer um marco jurídico comum nos projetos de integração física (Dantas, 2006). A referida matéria faz menção à nacionalização na Bolívia e aos discursos do presidente venezuelano como motivos de preocupação do Chile.

O discurso do Chanceler Alejandro Foxley, na III Reunião de Chanceleres da Casa, destacou a importância da integração sul-americana ao Chile, e que era urgente alcançar resultados concretos nas áreas de infraestrutura e energia, bem como a conveniência de que Mercosul e CAN deveriam convergir para formar a Casa (Brasil, 2006d).

Curiosamente, nessa mesma reunião também se relata o questionamento do Chile e da Colômbia sobre o uso do termo *União*, ao discutirem o título do projeto de Declaração Presidencial ("Colocando a pedra fundamental para a União Sul-Americana"), de proposta boliviana, pois era um termo prematuro, e preferiam a menção à *Comunidade* (Brasil, 2006d). Registra-se que a sugestão do Brasil foi a de acomodar as duas posições: trocar "Colocando a pedra fundamental para a União Sul-Americana" para "Colocando a pedra fundamental para uma União Sul-Americana" (Brasil, 2006d). Uma sugestão gramatical que acomodou interesses diversos.

Na Reunião Extraordinária de Chefes de Estado de março de 2008, na qual fora mencionada a proposta brasileira de criar o CDS, o Chile sublinhou a importância daquela e

sugeriu a criação de um GT para colher informações e opiniões sobre o tema, o qual foi aprovado na reunião (Brasil, 2008h).

O Chile assumiu a presidência *pro tempore* da Unasul em maio de 2008. Isso significou para o país a condução e a liderança de uma importante organização, cujas prioridades seriam os temas energéticos (segurança jurídica, intercâmbio energético, harmonização de políticas tributárias), de infraestrutura física (corredores bioceânicos) e políticas sociais (Brasil, 2008f, 2008j).

A busca pela integração regional pelo governo chileno tem de ser analisada à luz dos condicionantes internos. Reconhece-se a resistência de setores políticos à integração, pois comprometeria a estratégia de inserção nos principais polos econômicos (EUA, Europa e Ásia) (Brasil, 2008j). Tal preocupação é externada em editoriais de jornais como *El Mercurio* e *La Tercera*, os quais destacam que a Unasul exclui o México e os EUA, comprometendo o pragmatismo da política externa chilena, havendo também o temor de instrumentalização do organismo pela Venezuela e pela Bolívia (Brasil, 2008j; 2008s).

O fortalecimento da liderança do Brasil na região era bem percebido pelo governo chileno, de forma que este considerava o Brasil o grande aliado do Chile na América do Sul (Brasil, 2008q). Como relatado pelo Embaixador brasileiro, "o reconhecimento da liderança brasileira e a busca por posicionar-se como aliado do país explicam-se, entre outros fatores, pela preocupação chilena em conter a Venezuela e desautorizar o discurso chavista" (Brasil, 2008q, p. 3).

A presidência chilena na Unasul, ao longo de 2008, esteve marcada pela estruturação institucional do CDS e o manejo da crise democrática na Bolívia, os quais conferiram prestígio ao Chile no exercício da presidência *pro tempore*. Sobre o primeiro ponto, Michelle Bachelet havia sido ministra de Defesa entre 2002 e 2004.

O Chile conduziu as reuniões do GT sobre o CDS de forma que os países seguissem engajados com a sua institucionalização (Brasil, 2008l), até a elaboração do projeto, em dezembro de 2008, de "'Decisão para o Estabelecimento do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL' a ser elevado ao Conselho de Chefes de Estado e de Governo no próximo dia 16, dando por encerrados os trabalhos do GT" (Brasil, 2008v, p. 3).

Sobre o segundo, o Chile convocou a Cúpula Extraordinária de Santiago, realizada em 15 de setembro de 2008, para tratar da crise política boliviana. É registrado, em telegrama diplomático, a fala de Bachelet sobre o reconhecimento que os demais países sul-americanos têm em relação ao Chile: "Hemos prestigiado a Chile, en nosotros se confía y se hace confianza,

o creen nuestros adversarios que es cosa de tomar el teléfono y convocar a una cumbre de mandatarios del continente en 48 horas" (Brasil, 2008r, p. 2).

É informado o envio do Tratado Constitutivo da Unasul ao Congresso Nacional no dia 2 de setembro de 2008 (Brasil, 2008n). A ratificação parlamentar, nas palavras do chanceler chileno, garantiria a institucionalização da Secretaria-Geral, juntamente com a indicação consensuada dos países sobre quem ocuparia o cargo (Brasil, 2008o).

Contudo, em novembro daquele ano, o governo chileno retirou o Tratado Constitutivo da Unasul de tramitação no Congresso diante da resistência dos setores de oposição. Entre os motivos da oposição registrados no telegrama diplomático, estão "a utilização da Unasul para fins políticos pessoais do presidente Hugo Chávez e a ausência no organismo de atores considerados fundamentais no concerto das nações do hemisfério, como Estados Unidos e México" (Brasil, 2008u, p. 1).

O Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em maio de 2008 e ratificado pelo Chile em 2010.

6.3 O caso da Colômbia

A adesão da Colômbia à Unasul envolveu bastante resistência do país, como analisado por acadêmicos e formuladores de política. Caracteriza-se tal situação como uma relação ambivalente, pois, apesar da resistência inicial de fazer parte da Unasul e de integrar o CDS, devido ao combate à guerrilha, o país logrou incluir na agenda das duas instâncias o rechaço regional ao terrorismo (Prieto; Giraldo, 2022).

A relação da Colômbia com a região, como visto neste capítulo, é medida pelo alinhamento com os EUA. Por um lado, destaca-se a agenda de combate ao narcotráfico e o processo de paz no país e como os países vizinhos se engajam com as posições do governo colombiano. Por outro, observavam-se, tantos nos discursos como nas posições em reuniões multilaterais, as preocupações sobre a institucionalidade de um projeto sul-americano e o impacto nas relações do país com os EUA.

A importância dada ao relacionamento com Brasil não é menor, oscilando entre a preferência pelo alinhamento aos EUA e a vontade de promover maior cooperação com o Brasil. Destaca-se, nesse sentido, a reunião entre a vice-ministra de Relações Exteriores colombiana e o secretário-geral do Itamaraty, em janeiro de 2002, a respeito da posição brasileira sobre a agenda bilateral.

Quanto ao conflito interno, o secretário-geral reiterou

> as linhas mestras da posição brasileira e frisei que vemos o Governo colombiano como soberano na condução do tema, de forma legítima e institucional. Autorizado por Vossa Excelência, lembrei que o Brasil segue disposto, na medida em que deseje a Colômbia, a situar-se em posição mais próxima do processo de paz, tal como anunciado ontem mesmo em comunicado oficial divulgado pelo Itamaraty. Disse à Vice-Ministra ser também nossa expectativa que o processo de paz comece a mostrar resultados concretos e que, nesse sentido, víamos como importante avanço qualitativo o fato de as partes haverem decidido especificar suas aspirações em termos de redução da violência e de uma eventual cessação de hostilidades, dentro de prazos definidos, e prevendo a presença mais ativa da comunidade internacional (Brasil, 2002a, p. 2).

Quanto à integração regional, o secretário-geral apresentou

> uma visão completa sobre a importância estratégica atribuída pelo Brasil à continuidade do esforço de concertação sul-americana iniciado em Brasília com a Reunião de Presidentes da América do Sul (2000) e anunciei a decisão brasileira de apoiar a iniciativa do Equador de convocar a II Cúpula da América do Sul ainda este ano, na cidade de Guaiaquil. Frisei a relevância que teria, nesse contexto, uma participação ativa da Colômbia e recordei que, para o Brasil, continuava a ser objetivo de curto prazo a finalização das negociações Mercosul-CAN (Brasil, 2002a, p. 3).

A vice-ministra colombiana destacou que havia, no âmbito da CAN, trabalhos para definir os projetos viários e de integração fluvial a serem apresentados na IIRSA, e que seriam tratadas as distorções intrabloco para, então, pensar nas oportunidades "de ampliação comercial dentro e fora da sub-região" (Brasil, 2002a, p. 3).

Em relação ao conflito interno e sua abordagem em fóruns multilaterais, a vice-ministra afirmou que a Colômbia "atribui grande importância a concertar-se com o Brasil nos temas do combate ao terrorismo e outros correlatos, na OEA, na ONU e mais proximamente nas reuniões do Grupo do Rio, na Costa Rica" (Brasil, 2002a, p. 4)

Na visita do presidente colombiano Álvaro Uribe ao presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso, em Brasília, em julho de 2002, foram abordados os temas relativos à guerrilha, narcotráfico e integração.

Segundo telegrama diplomático,

> 5. A propósito da guerrilha, informou ter pedido a cooperação da ONU no processo de paz, sem, contudo, detalhar a forma que esta assumiria. Indicou ter tido excelentes referências a respeito do Senhor Sérgio Vieira de Mello e indicou interesse em contar com nosso apoio para que Kofi Annan o

> designasse como eventual mediador no conflito colombiano. Indicou que o SG da ONU teria relutado em disponibilizar o seu funcionário alegando que estava ocupado com o processo do Timor Leste [...]. 6. Uribe destacou a importância da ajuda norte-americana ao Plan Colombia, enfatizando os programas de combate ao narcotráfico, erradicação das plantações de coca e substituição de cultivos. [...] **Manifestou interesse em que os presidentes do Brasil, Peru e Equador, entre outros, ajudem a influenciar tanto os Estados Unidos quanto a União Europeia em favor do processo de paz. O presidente manifestou disposição favorável nesse sentido** (Brasil, 2002b, p. 2, grifo nosso).

No que diz respeito à integração de transportes, Uribe indicou interesse na integração dos rios comuns. O presidente brasileiro, por sua vez, "lembrou a importância da próxima reunião de presidentes da América do Sul, em Guayaquil, cujo principal tema será a integração do continente sul-americano" (Brasil, 2002b, p. 3).

A conveniência de contar com o apoio do Brasil e recear o projeto sul-americano é visto no relato diplomático acerca da omissão ao projeto da Casa durante a Visita de Estado, em 2004, do presidente colombiano ao Peru – sendo este o país que havia impulsionado o projeto com entusiasmo (Brasil, 2004c). Em telegrama diplomático, foi relatado que o encontro bilateral se centrou nas assinaturas, da Colômbia, Peru e Equador, do Acordo de Livre Comércio com os EUA, na reforma de critérios de empréstimos de organismos multilaterais, e no fortalecimento da democracia e luta contra a corrupção, o narcotráfico e o terrorismo (Brasil, 2004c).

É relatado que, sobre os acordos com os EUA,

> Uribe criticou os que considera "fundamentalistas de esquerda que ainda não evoluíram", por contraporem-se ao TLC com os Estados Unidos. Além desse tratado, Uribe referiu-se à necessidade de a CAN incorporar à sua agenda as negociações para a celebração de um TLC com os países centro-americanos, por intermédio da Área de Livre Comércio da América Central – CAFTA. Em nova crítica aos detratores do TLC com os EUA, Uribe afirmou que "la ideología no puede frenar el bienestar de los pueblos" (Brasil, 2004c, p. 2).

Sobre a institucionalidade, no encontro de chanceleres para discutir a criação da Casa, à margem da reunião do Grupo do Rio, a Colômbia "alertou para eventual repercussão negativa quanto ao estabelecimento de novas instituições", endossando os comentários que haviam sido feitos pelo chanceler argentino sobre a criação de novas instituições e as dificuldades que podem suscitar aos governos (Brasil, 2004d, p. 2).

Segundo o relato diplomático, a oposição da Colômbia (juntamente à Argentina e ao Chile) durante a Reunião de Vice-Chanceleres da Casa, realizada no dia 18 de abril de 2005, refere-se às críticas quanto à suposta sobreposição de organismos de integração existentes, à duplicação dos esforços e das iniciativas em andamento e ao questionamento sobre a necessidade de realizar as reuniões anuais de presidentes e chanceleres (Brasil, 2005e).

Também é relatado que

> a contribuição muito positiva dos Chanceleres do Peru, Uruguai, Bolívia, Guiana, Venezuela e Chile, assim como as intervenções do Presidente da CRPM e do Secretário-Geral da CAN, que permitiram neutralizar **as resistências da Argentina e Colômbia no que se refere à institucionalização mínima necessária** para que a Comunidade Sul-americana de Nações cumpra com seus objetivos e preencha o espaço político determinado pelos Presidentes na Declaração de Cusco (Brasil, 2005e, p. 3, grifo nosso).

A diplomacia brasileira tomou nota das intervenções, destacando que a Colômbia não havia se mostrado favorável à promoção de mecanismos de concertação política regional (Brasil, 2005e). É registrado que Colômbia defendeu a associação dos países do Mercosul à CAN e a participação da Aladi e de outros mecanismos regionais, seguindo os princípios de convergência e da utilização das instituições existentes (Brasil, 2005g).

A aprovação de documentos na I Reunião de Chefes de Estado da Casa, como relatado pela diplomacia brasileira,

> representam o que foi possível alcançar em termos de institucionalização da Comunidade no seu primeiro ano. **Esse resultado possível é muito mais do que países como a Colômbia estavam inicialmente dispostos a aceitar**, e muito menos do que outros países pretendiam ver desde logo cristalizado (Brasil, 2005n, p. 5, grifo nosso).

A resistência à institucionalização se observa posteriormente, na III Reunião de Chanceleres da Casa, no questionamento, junto ao Chile, sobre uso da palavra *União* em *Colocando a pedra fundamental para a União Sul-Americana*, título do projeto de Declaração Presidencial (Brasil, 2006d). O argumento, como apresentado na subseção anterior, é que *União* era um termo prematuro, e, no lugar, preferiam usar o termo *Comunidade* (Brasil, 2006d).

No evento I Jornada de Reflexão sobre Integração Sul-americana, em Santiago, organizado pela chancelaria chilena, observa-se novamente a resistência colombiana em relação a maior profundidade do projeto, e inclusive sua limitação ao espaço sul-americano (Brasil, 2006g).

Ainda que o embaixador do país tivesse destacado vocação integracionista, vista na participação na CAN, Mercosul, Aladi e OTCA, é relatado pela diplomacia brasileira que o posicionamento da Colômbia destaca que

> o processo de integração deve avançar gradativamente e os desafios que impõe devem ser analisados com pragmatismo. A Comunidade Sul-americana de Nações deveria evitar projetar objetivos maximalistas e concentrar-se em poucas prioridades. Do mesmo modo, deve ser concebida como projeto aberto e flexível, com possibilidade de aproximação a outras regiões como América Central, Caribe e EUA. Com relação à energia, defendeu que a integração deveria "ir do México à Patagônia". A Colômbia tem importantes reservas de carvão e potencial hidrelétrico, além de ter firmado acordos de cooperação com Venezuela, Panamá e Chile (Brasil, 2006g, p. 3).

É registrado em telegrama diplomático que a empenhada participação do presidente colombiano na Reunião de Cúpula do Plano Puebla-Panamá "contrasta com o pouco entusiasmo da Colômbia na participação da Comunidade Sul-Americana de Nações" (Brasil, 2007e, p. 1). É observado que a Colômbia possui uma visão de que o país tem uma vocação para o norte, sendo o eixo de comunicação entre os países da América do Norte do Sul, priorizando os projetos de integração energética (Brasil, 2007e). Por isso, o embaixador brasileiro registra que

> acredito que seja hora de o presidente Uribe aprofundar os recentes, porém ainda insuficientes, esforços para a conformação da Casa, sobretudo neste momento em que o Brasil acaba de concordar com elaboração de instrumentos para futuro acordo de isenção de passaportes a cidadãos que viajam entre os dois países (Brasil, 2007e, p. 2).

Destacam-se as resistências em relação às propostas na área financeira. Em relação ao projeto do Banco do Sul, é relatado pelo presidente Lula que "dos 12 países, *apenas a Colômbia colocou objeção*. Depois eu conversei com o presidente Uribe, e vamos voltar a conversar. Estou viajando à Colômbia no dia 20 de julho, e eu acho que as coisas vão se acertar" (Brasil, 2008g, p. 3, grifo nosso).

Em relação à criação de um centro de assessoria legal no âmbito dos Mecanismos de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos,

> a delegação da Colômbia, apoiada pelo Peru, defendeu, conforme documento circulado às vésperas da reunião, **que o centro a ser criado tenha caráter multilateral, aberto à participação de países de fora da região e, portanto, independente da Unasul, condição para que atue de forma neutra e imparcial e conte com a qualidade técnica necessária.** As delegações boliviana, equatoriana e argentina manifestaram oposição a essa proposta por se afastar do mandato do GT e defenderam a legitimidade da criação de um

> centro no marco da Unasul, para apoio aos países da região (Brasil, 2008t, p. 2, grifo nosso).

O editorial intitulado *Encrucijada externa*, do jornal colombiano *El Tiempo*, foi objeto de análise em um telegrama diplomático emitido pela Embaixada brasileira em Bogotá. No editorial, é destacado que a Colômbia deve evitar o isolamento, e que o panorama atual "dificulta-lhe liderar iniciativas na América Latina e até mesmo participar nos grandes processos. Não pode estar na Alba chavista, é claro, mas também não se sente confortável na Unasul promovida por Lula" (Encrucijada [...], 2008, tradução nossa).

No telegrama diplomático, esta relutância regional da Colômbia relaciona-se ao

> que este Posto vem reiterando a respeito da política externa colombiana, sobretudo quanto à necessidade de o país sair do isolamento regional que lhe impôs a aliança político-diplomática com os Estados Unidos, de vencer as dificuldades – muitas das quais oriundas do conflito armado interno – ou de reavaliar seu pouco empenho nos projetos de integração regionais, como a Unasul e o Conselho Sul-Americano de Defesa (Brasil, 2008i, p. 1).

Em outra ocasião, observa-se que a relutância se deve ao delicado momento das relações bilaterais com o Equador. A crise diplomática entre ambos os países resultou da Operação Fênix, em 2008, quando a Colômbia bombardeou um acampamento das Farc no Equador (Prieto; Giraldo, 2022). Conforme relatado pela Embaixada brasileira em Bogotá:

> o Vice-Ministro de Relações Exteriores, Embaixador Camilo Reyes, indicou, hoje, que o Governo equatoriano está, até o momento, irredutível em não aceitar a realização da reunião de cúpula da Unasul em Cartagena, no final deste mês. Aparentemente, segundo Reyes, além da crise colombo-equatoriana (até o momento as relações diplomáticas continuam rompidas), o Equador teria, ainda, várias dificuldades de monta em relação ao próprio tratado constitutivo (Brasil, 2008b, p. 1)

Em relação à adesão ao CDS, na medida em que se avançava nas discussões acerca da estrutura do último (que teve o Chile à frente do GT sobre o tema), a participação da Colômbia ocorria propositivamente com as seguintes condições: decisão por consenso; reconhecimento das forças institucionais presentes na Constituição de cada país; e repúdio formal a grupos violentos. Como destacado por Prieto e Giraldo (2022), a Colômbia renunciou à presidência *pro tempore* da Unasul, pois assumi-la implicaria organizar a cúpula onde se discutiria o CDS.

Especialmente as duas últimas condições se relacionam ao esforço da Colômbia, desde as primeiras reuniões da Casa, de abordar regionalmente o tema do narcotráfico (Brasil, 2005b). Na I Reunião de Chefes de Estado da Casa, a Colômbia esteve representada pelo então vice-presidente, Francisco Santos Calderón, quem "solicitou apoio da Comunidade para resolução

sobre desmobilização e verificação do desarmamento em seu país. A proposta foi secundada pelo Peru, Paraguai e Venezuela, e foi aprovada" (Brasil, 2005n, p. 4).

No Encontro Preparatório, no âmbito da Reunião Ministerial sobre Segurança Cidadã na América do Sul, em agosto de 2005, é relatado que "os representantes da Colômbia procuraram mais uma vez, sem êxito, incluir menção a terrorismo" (Brasil, 2005l, p. 1). Os resultados aprovados foram a decisão de "construção de uma rede integrada na área da Segurança Cidadã, o fomento ao conhecimento comparado do fenômeno da violência e da criminalidade na América do Sul" (Brasil, 2005l, p. 2).

A posição do Brasil sobre o conflito não apresentou oscilações. É sugerido, como pontos de conversação para possível encontro bilateral entre os presidentes brasileiro e colombiano, que "poderia ser recordada, também, a disposição brasileira de apoiar as negociações de paz entre o Governo e o [Exército de Libertação Nacional] ELN, caso as autoridades colombianas considerem conveniente a participação do Brasil no processo" (Brasil, 2007a, p. 2).

Relata-se, em circular telegráfica, a posição da Colômbia na II reunião do GT da Unasul sobre o Conselho Sul-Americano de Defesa:

> a primeira sessão de trabalho teve início com a leitura pelo Chefe da delegação colombiana de comunicado de seu Governo sobre a decisão de integrar-se ao Conselho, ressaltando os três pontos que a condicionariam: (i) que as decisões do organismo sejam tomadas por consenso; (ii) que se reconheçam somente as forças institucionais consagradas no ordenamento constitucional de cada Estado-membro; e (iii) que haja repúdio formal, no estatuto do organismo, a grupos violentos, qualquer que seja sua origem. A decisão colombiana foi enfaticamente saudada por todas as delegações (Brasil, 2008l, p. 2).

Ainda,

> ao final dos debates, a delegação da Colômbia levantou novamente os pontos-chave que, por expressa instrução presidencial, deveriam constar do documento em preparação pelo GT, tendo sugerido a inclusão do seguinte parágrafo: "Reconhecer exclusivamente as Forças Armadas institucionais consagradas pelas Constituições dos Estados-Membros e repudiar os grupos violentos, qualquer que seja a sua origem". [...] A delegação colombiana, por sua vez, sublinhou o fato de que a redação proposta refletia literalmente o comunicado presidencial e que, portanto, não dispunha de flexibilidade para discutir o texto. A Colômbia deixou, no entanto, aberta a possibilidade de, após consultas no mais alto nível, examinar alternativas de redação a serem propostas por outros países do GT (Brasil, 2008l, p. 2-3).

O Brasil manifestou integral apoio à proposta, conforme consta de circular telegráfica (Brasil, 2008l). Na IV Reunião do GT, os países concluíram o estatuto do CDS, cujo texto foi

elaborado pelo Chile e recebeu contribuições da Venezuela, da Colômbia e do Brasil (Brasil, 2008v).

A agenda de infraestrutura foi um tema no qual a Colômbia teve uma participação construtiva, especialmente no sentido de avançar positivamente na seleção de projetos prioritários. É relatado em telegrama diplomático que:

> a coordenação colombiana do GT de Infraestrutura apresentou seleção de 11 projetos prioritários, resultado de esforço de síntese com base nos projetos apresentados pelos Estados-Membros da Unasul e previamente identificados no âmbito da IIRSA. A delegação da Colômbia comprometeu-se a elaborar nota explicativa dos critérios utilizados e solicitou que os demais países apresentem sua reação num prazo de duas semanas. Cabe observar que seis dos projetos selecionados estão diretamente vinculados ao Brasil (Brasil, 2008p, p. 4).

Ao fim de 2008, observam-se declarações positivas sobre a Unasul e o CDS. Conforme relatado pela Embaixada brasileira em Bogotá, o chanceler colombiano, Jaime Bermúdez, reconheceu, na véspera da Cúpula da Unasul, a utilidade do CDS para os interesses colombianos por ser o primeiro foro regional a incluir o rechaço explícito aos grupos violentos em seu estatuto (Brasil, 2008w).

Segundo a diplomacia brasileira, tal declaração corrobora "a percepção de que ele, ministro, estaria empenhado, ao menos no nível da retórica, em emitir, aos públicos interno e externo, sinais de que uma abertura aos movimentos de integração sul-americana pode convir à Colômbia" (Brasil, 2008w, p. 2).

Em outra ocasião, o chanceler colombiano abordou a importância das relações com o Equador e a Venezuela, o momento favorável das relações com o Peru e o Panamá, e as relações com o Brasil serem extraordinárias, agradecendo o "pedido público do presidente Lula em favor da libertação de todos os sequestrados" (Brasil, 2008x, p. 3).

O Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em maio de 2008 e foi ratificado pela Colômbia em agosto de 2011.

6.4 O caso do Peru

Diferentemente dos casos anteriores, a adesão do Peru à Casa e à Unasul obedece a uma lógica bastante pragmática, como sinalizado por St. John (2016), especialmente no tema de infraestrutura. Ramírez (2018) destaca que, nessa temática, a participação do Peru na IIRSA não significava alinhamento, mas, sim, que havia interesses econômicos comuns.

A integração em infraestrutura via IIRSA, especialmente os projetos bioceânicos, era vista de maneira muito positiva pela diplomacia peruana. O fortalecimento do espaço sul-americano, principalmente na agenda de infraestrutura, viabilizaria o Peru como ponte entre a América do Sul e o Pacífico. Nesse sentido, um certo grau de institucionalização era favorável aos interesses do Peru.

Observa-se o relato diplomático sobre o então chanceler peruano, em 2001, referir-se

> de maneira positiva às vindouras negociações Mercosul-CAN e à consciência que tem o Peru do seu papel como ponte para permitir a interconexão física "de las grandes economías atlánticas de América del Sur a los importantes espacios económicos y comerciales de la Cuenca del Pacífico" (Brasil, 2001b, p. 2).

Adicionalmente, o fortalecimento do espaço sul-americano impulsionaria o Peru em negociações sobre acordos de livre comércio. É destacado que o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a CAN "contribuirá para fortalecer a posição regional no contexto da área de Livre Comércio das Américas" (Brasil, 2001c, p. 1). A importância da conexão física com o Brasil foi abordada, por iniciativa do Peru, na reunião bilateral de ministros de Defesa, sendo aquele um tópico contemplado na Declaração Conjunta (Brasil, 2002d).

Tanto no caso da Colômbia como no do Peru, ressalta-se a convergência entre Mercosul e CAN para a construção do projeto sul-americano, e como isso foi abordado pela diplomacia brasileira. Destaque-se a XV Cúpula Presidencial Andina em 2004, na qual os presidentes da CAN se posicionaram a favor da maior integração da CAN na América do Sul por meio da agenda energética, financeira e de infraestrutura, da associação dos países andinos ao Mercosul (e vice-versa), e dos acordos de livre comércio com o Mercosul (Brasil, 2004a).

Ao convocar o embaixador brasileiro em Lima para formalizar o convite ao presidente Lula para participar da III Reunião de Presidentes da América do Sul, o subsecretário de Política Exterior peruano destacou

> a intenção do presidente Toledo de formalizar, durante a Cúpula da América do Sul, a criação da "Comunidade Sul-Americana de Nações", como espaço de diálogo, concertação, cooperação e integração regional. Na mesma ocasião, o Peru encaminhará proposta de constituição da "Autoridade Sul-Americana de Infraestrutura" – ASI, como esteio jurídico-institucional da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Física Sul-Americana – IIRSA (Brasil, 2004b, p. 1-2).

Na reunião à margem da Cúpula do Grupo do Rio, o Peru apresentou a proposta da criação da Casa. É relatado que a intervenção peruana, do chanceler Manuel Rodríguez

Cuadros, na reunião "opinou pela necessidade [de] dotar o processo de integração continental de maior institucionalidade, centrado em três eixos fundamentais: a) coordenação política; b) integração econômico-comercial; e c) integração física" (Brasil, 2004d, p. 1).

Como destacado na primeira subseção, a discreta e insuficiente participação de alguns países, entre eles o Peru, nas discussões da Reunião de Vice-Chanceleres em 18 de abril de 2005, "levou a que o novo documento preparado em grupo de redação da reunião de Vice-Chanceleres e Altos Funcionários resultasse bastante insatisfatório, sobretudo do ponto de vista da institucionalização das atividades da Casa" (Brasil, 2005e, p. 2-3).

Já na reunião de chanceleres, no dia seguinte, foram registradas as contribuições muito positivas, incluindo as do Peru, "no que se refere à institucionalização mínima necessária para que a Comunidade Sul-americana de Nações cumpra com seus objetivos e preencha o espaço político determinado pelos presidentes na Declaração de Cusco" (Brasil, 2005e, p. 3).

Cabe destacar que o Peru exerceu a Secretaria *Pro Tempore* da Casa em 2005. É registrada a posição do Peru em favor da institucionalização e da agenda substantiva ampla para a Casa (Brasil, 2005e). É sugerida uma estrutura institucional em torno de

> 1) uma "Cúpula Sul-americana"; 2) um Conselho de Ministros de Relações Exteriores; 3) Reuniões Setoriais; 4) Foro de Convergência, que seriam reuniões realizadas pelos organismos regionais para impulsionar o processo de integração e dar aportes aos Estados; 5) Foros Empresariais e da Sociedade Civil (Brasil, 2005g, p. 3).

Foi enviada a carta ao presidente Lula para que participasse da XVI Reunião Ordinária do Conselho Presidencial Andino, ocasião em que seria formalizada a associação dos países do Mercosul à CAN (Brasil, 2005f). Na carta é reforçado que a referida associação favorecerá a convergência para a construção da Casa (Brasil, 2005f), uma ideia reiterada em governos anteriores. No âmbito da CAN, o Peru reforçou o entendimento de que a conformação da Casa era uma das prioridades na integração regional sul-americana (Brasil, 2005k).

Na primeira reunião da Casa, o Peru reforça a ideia de aproximar o discurso da prática por meio de resultados concretos, e de que a América do Sul, com uma voz unificada, teria mais capacidade para superar desafios. É relatado que o discurso presidencial do Peru destacou que "o gradualismo e a convergência dos processos de integração constituem fator positivo na conformação da Comunidade. Lembrou, ainda, as principais iniciativas concretas em curso na área de infraestrutura, entre elas a rodovia interoceânica, iniciativa do Brasil e do Peru" (Brasil, 2005n, p. 2).

Antes dessa reunião, a Embaixada brasileira em Lima foi informada de que estava em andamento a elaboração de um mapa de projetos de infraestrutura para a ocasião, e foi instruída a consultar o governo peruano a respeito da inclusão de algum projeto em especial (com o Brasil ou com outros países) que se encontrava em execução (Brasil, 2005m).

No artigo *Integración sudamericana y la política exterior*, publicado no jornal *Expreso*, pelo chanceler peruano Oscar Maúrtua, a relação entre a institucionalização da Casa, a melhoria da infraestrutura peruana e a projeção internacional do país é evidenciada nos seguintes trechos:

> en los hechos, la vigorosa operatividad en el futuro inmediato de la Casa comportará una notable influencia en nuestro país, especialmente en lo que se refiere a la interconexión de nuestra deprimida o incipiente infraestructura física, la consolidación e incremento del crecimiento económico ya alcanzado, la efectiva descentralización y consecuente mejora en la distribución del ingreso nacional. Lo propio ocurrirá con el posicionamiento estratégico del Perú como interlocutor confiable unido a los pueblos hermanos de Sudamérica con otros países, mecanismos y organismos que actúan individual y colectivamente en el concierto internacional (Brasil, 2005q, p. 2-3).

Sobre a eleição do presidente Alan García e a designação do chanceler José Antonio García Belaúnde, é relatado que a diplomacia brasileira esteve otimista com a continuidade da agenda bilateral entre Brasil e Peru, na qual se destacavam o ACE-58 e a rodovia interoceânica (Brasil, 2006b).

É relatado pela Embaixada brasileira em Lima que

> com a reincorporação do Chile à CAN e a conclusão do acordo comercial com o Chile, o **Peru caminha em direção a um projeto ainda não claramente definido e que parece contar com estímulo da Chancelaria mexicana no sentido de se criar uma nova associação ou comunidade dos Estados latino-americanos da costa do Pacífico**, que incluiria o Chile, o Peru, o Equador, a Colômbia, os países centro-americanos e o México, todos vinculados por TLCs com os Estados Unidos, concluídos ou em fase final de negociação, e orientados também para o relacionamento com a região da Ásia e Pacífico. (Cabe notar que foi anunciado ontem que o Chanceler Luis Ernesto Derbez deverá efetuar visita a Lima no dia 31 de agosto.) O Chanceler peruano poderia esclarecer o alcance político e econômico desse projeto e suas possíveis implicações para o futuro das relações do Peru com o Brasil e com os demais países sul-americanos (Brasil, 2006b, p. 4, grifo nosso).

A entrevista do chanceler Belaúnde ao programa *La Hora N*, do *Canal N* de televisão, foi objeto de telegrama diplomático, pois havia abordado temas como a Casa, a liderança brasileira e a relação entre Brasil e Peru. Sobre a Casa, afirmou ser um "espacio de integración de la mayor significación, además, porque implica una cantidad inmensa de inversiones y todo el desarrollo de la infraestructura física", sendo este um importante projeto compartilhado com

o Brasil (Brasil, 2006c, p. 2). Vale destacar a inauguração da Ponte da Integração Brasil-Peru, conectando as cidades de Assis Brasil (AC) e Iñapari via BR-317, em janeiro de 2006.

Sobre o Arco do Pacífico Latino-Americano, afirmou que "hay que jugar en varios tableros, hay que hacer varias cosas", e que "Brasil podrá tener la fuerza, pero también *nosotros tenemos algunas para decir sí o no*", quando questionado sobre a reação do Brasil a esse novo projeto fomentado pelo Peru (Brasil, 2006c, p. 2-3, grifo nosso).

Em entrevista a outro veículo, o chanceler Belaunde afirmou que o "El futuro de la CSN [Casa] pasa por darle un *sentido pragmático* al proceso de integración. Si vamos a establecer un debate ideológico, obviamente, no vamos a avanzar mucho" (Brasil, 2006e, p. 1-2, grifo nosso). Quanto ao papel do Brasil, destacou que "Brasil tiene una importancia muy significativa en la región por su alto nivel de desarrollo, su espacio geográfico y sus relaciones con otros países" (Brasil, 2006e, p. 2).

Nota-se, no material analisado, as poucas vezes em que o Peru se opôs ou participou de discussões mais densas sobre a institucionalidade da Casa e da Unasul ao longo de 2007 e 2008. A explicação plausível é o contentamento do país acerca da institucionalização mínima e priorização da agenda de infraestrutura física, a qual era compatível com os interesses do país em matéria de integração regional.

No telegrama diplomático sobre a realização da I Reunião do Mecanismo de Consulta Política Brasil-Peru, em nível de subsecretários, é relatada a posição peruana acerca de três temas relacionados à integração regional: o TLC com os EUA, a Unasul, e o Foro do Arco do Pacífico (Brasil, 2007g).

Em relação ao TLC com os EUA, o representante peruano informou que o acordo previa a liberalização de 65% do universo tarifário do país, e que "o Peru pretende oferecer compensações ao Brasil no caso de desvio de comércio" (Brasil, 2007g, p. 4). Nessa pauta, a delegação brasileira destacou o interesse de conhecer os detalhes dos "aspectos do TLC Peru-EUA que afetam os compromissos comerciais no âmbito do ACE-58. Salientou igualmente a intenção de iniciar conversações a respeito das compensações previstas pelo artigo 40 do ACE-58" (Brasil, 2007g, p. 4). Quanto ao Arco do Pacífico, o Embaixador peruano "mencionou tratar-se de organismo que 'está por construir-se'. Um dos seus propósitos seria o de negociar futuramente preferências comerciais com os EUA e países da Ásia" (Brasil, 2007g, p. 6).

Quanto à institucionalidade prevista no Acordo Constitutivo, apesar dos avanços registrados nos relatos das reuniões da Comissão de Altos Funcionários, que se tornou Conselho de Delegados, é registrado que o Peru

> considerou que seria precipitado institucionalizar uma Secretaria Permanente da Unasul. Assinalou também que o desenvolvimento da Unasul deveria obedecer a uma "natural gradualidade" de objetivos e iniciativas, com ênfase nos esforços comuns para a integração física regional, comercial e energética (Brasil, 2007g, p. 6).

Há convergências na agenda de infraestrutura e a de segurança e defesa. Sobre a primeira, destaca-se a realização do seminário internacional Saída para o Pacífico e Áreas de Livre Comércio – Oportunidades de Integração e Desenvolvimento, que foi organizado pelo Sindicato Nacional dos Analistas-Tributários da Receita Federal do Brasil (Sindireceita), e teve apoio da Embaixada do Peru no Brasil (Brasil, 2008k). Em relação à agenda de segurança, o Peru convergiu posições com a Colômbia e o Brasil sobre a "necessidade de uma condenação explícita às ações de grupos armados ilegais na região" (Brasil, 2008v, p. 2).

Quanto às resistências ao longo de 2008, destacam-se três: registrou-se que, juntamente com Colômbia e Equador, o Peru apresentou resistências quanto à candidatura do Embaixador Pablo Solon, da Bolívia (Brasil, 2008m). Da mesma maneira, o Peru preferiu não participar do Banco do Sul e, junto com Colômbia e Uruguai, teve reservas a respeito da proposta brasileira de criar o centro de assessoria legal (Adins, 2015).

Quanto ao Banco do Sul, Adins (2015, p. 253, tradução nossa) explica que

> o governo de Humala rejeitou repetidamente sua incorporação ao Banco do Sul e decidiu, sendo o presidente *pro tempore*, não liderar o Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul (GTIF), que reuniu os ministros da Economia e os presidentes dos Bancos Centrais em setembro de 2012, em Buenos Aires. Como demonstração do desinteresse pela entidade comunitária e do ceticismo em relação à construção de uma "Nova Arquitetura Financeira", ele enviou um funcionário de segundo escalão ao evento e pediu ao governo argentino que continuasse presidindo o Conselho (Ugarteche, 2012).

Destaca-se, novamente, a oposição do Peru junto à Colômbia (que também havia se oposto ao Banco do Sul) em relação à proposta de um centro de assessoria legal no âmbito dos Mecanismos de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos. O Peru apoiou o posicionamento colombiano acerca da criação de um centro de assessoria legal de "caráter multilateral, aberto à participação de países de fora da região e, portanto, independente da Unasul (Brasil, 2008t, p. 2).

Ramírez (2018) argumenta que o Peru se ausentou frequentemente das Cúpulas de Presidentes da Unasul, além das divergências de posições políticas, como no caso da crise em

Honduras, e Vidarte Arévalo (2016) argumenta que a Unasul passou para o segundo plano, apesar do entusiasmo inicial.

Para Belaúnde (2015), a convergência entre o Mercosul e a CAN perdeu tração quando as discussões da Casa se desvirtuaram ao se consolidar a Unasul, especialmente por deixar de tratar com tanta ênfase os componentes comerciais e econômicos:

> com esse panorama regional, assumi as responsabilidades do governo em 2006. Eu estava ciente da importância para o Peru da opção pela integração que caracterizou sua política externa desde o início da república. **Diante do evidente esgotamento dos esquemas já utilizados, cheguei à conclusão de que talvez a melhor maneira de fazer integração fosse com vários menus,** cada um de acordo com o interlocutor que se tem (Belaúnde, 2015, p. 46, tradução e grifo nossos).

Em seu entendimento, o maior ganho com a Unasul era articular a conectividade regional (Belaúnde, 2015), sendo a conclusão da Interoceánica Sur em 2010 uma das principais realizações da IIRSA (Adins, 2015).

O Tratado Constitutivo foi assinado em maio de 2008 e ratificado pelo Congresso peruano em maio de 2010.

6.5 Como se construiu um projeto regional

Neste capítulo, buscou-se compreender quais eram os discursos sobre integração regional para Chile, Colômbia e Peru, os argumentos, as resistências e estratégias para superá-las, e recursos materiais, em conformidade ao proposto no desenho de pesquisa do capítulo 2. Buscou-se entender como os temas *Casa* e *Unasul* foram abordados, especialmente no que se refere à sua institucionalização, isto é, nos esforços que levaram à assinatura do Tratado Constitutivo.

Considerando os postulados teóricos sobre lideranças regionais, regionalismo e instituições apresentados no capítulo 2, e os dados apresentados neste capítulo 6, conclui-se que o exercício da liderança regional pelo Brasil cumpre com as características esperadas e apresenta novos elementos analíticos. Observa-se que o discurso sobre a relevância da dimensão sul-americana é o mesmo nos três casos, como visto nos relatos sobre os encontros bilaterais ou as reuniões multilaterais.

De fato, o Brasil atuou para que se fortalecesse, em cada país sul-americano, o fundamento normativo de contar com um espaço sul-americano para tratar dos desafios compartilhados e das oportunidades de ganhos. Não se utilizou da força ou da coação. Foram

apresentados os argumentos para que se gerasse o consenso a respeito de um projeto comum, além de incentivos materiais que correspondia ao Brasil ofertar.

A liderança brasileira é a do tipo que buscou afastar o alinhamento bilateral dos pares com potências extrarregionais. Em relação à região, a liderança não é uma que exclui, mas que reúne os interesses diversos em torno de uma ideia e de ganhos materiais, como o aumento das trocas comerciais, a convergência dos processos de integração e a redução das assimetrias.

Desde a perspectiva construtivista, o processo negociador é um processo de aprendizagem, em que as partes estão imersas em disputas pelo significado e pelo horizonte de atuação, cujo resultado pode ser a prevalência da ideia inicial ou a sua adaptação. A liderança do Brasil, ao longo de oito anos, resultou na acomodação dos interesses e dos limites dos onze países sul-americanos em torno de um projeto abrangente em termos de adesão (doze países) e de densidade (institucionalidade prevista no Tratado Constitutivo).

A ideia de institucionalizar a América do Sul era um elemento novo na integração latino-americana, e foi objeto de debate até a assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul. A referência prévia mais próxima desse esforço foi a Alcsa, de caráter puramente econômico-comercial. Como a institucionalização proposta estava baseada no processo de convergência entre dois blocos já institucionalizados, a CAN e o Mercosul, e ao qual se somariam Chile, Guiana e Suriname, o Brasil buscou criar confiança acerca do projeto sul-americano.

Os discursos diplomáticos e presidenciais enfatizaram a ideia de viabilidade de um novo projeto sul-americano, pois estaria assentado em processos em andamento, bem como a necessidade de uma institucionalidade mínima para assegurar o cumprimento de objetivos como: integração física, diálogo político, convergência dos processos de integração, correção de assimetrias, entre outros.

Durante todo o processo negociador, o Brasil privilegiou o debate amplo acerca da institucionalização com todos os países, por exemplo, ao sugerir a reunião de *brainstorming* e fazer as três propostas sobre o orçamento da secretaria técnico-administrativa para que os países deliberassem sobre o tema. Além disso, o país incorporou as preocupações externadas pelos pares sul-americanos em seu discurso.

O Brasil reiterou em suas posições, sejam nos espaços bilaterais ou multilaterais, as ideias de gradualidade do processo, pluralismo, a não criação de novos gastos e, inclusive, as ideias de arcabouço institucional flexível e ágil.

Ao reiterar tais ideias de forma positiva, começou-se a fortalecer, na percepção dos pares sul-americanos, a confiança no projeto e na capacidade de articulação do Brasil. Observa-se

que tal atitude buscou também reafirmar e estabelecer um entendimento comum para que se pudesse elencar outros temas de interesse, como a institucionalização da área de defesa e segurança regional com a criação do CDS.

Ou seja, para que a liderança regional consiga que os potenciais seguidores vejam o mundo de acordo com seus olhos, é necessário falar um "idioma" comum, partindo de princípios e valores compartilhados sobre a importância da integração. Ao longo do processo negociador, consolidaram-se as ideias de compartilharem uma identidade sul-americana e de coordenarem ações em áreas temáticas. Isto é, o Brasil foi capaz de articular uma visão de mundo em que os problemas eram comuns e necessitavam de esforços conjuntos.

Considerando o receio da duplicação de esforços e da institucionalização maximalista, a postura do Brasil foi a de defender o aproveitamento dos trabalhos existentes, a inclusão de países nas discussões sobre integração em diferentes áreas, e a identificação de áreas de convergência pelos representantes de Aladi, Mercosul, CAN, OTCA, CIC e CAF.

Quanto à provisão de bens e dos custos da integração, o Brasil apresentou uma série de mecanismos nacionais a fim de reduzir o déficit dos vizinhos sul-americanos na balança comercial, de financiar projetos de infraestrutura binacionais ou regionais, e de apresentar condições favoráveis nas negociações de livre comércio no âmbito do Mercosul, além de apresentar o Focem como projeto de referência para promover a convergência estrutural e redução das assimetrias regionais. No que se refere à agenda de infraestrutura, destacam-se o projeto corredor interoceânico, a rodovia Brasil-Peru e a interconexão Brasil-Guiana.

Ainda, o Brasil atuou para que a agenda de convergência e de correções de assimetrias regionais estivesse vinculada à agenda de democratização do processo de integração regional, seja pela constituição de um parlamento regional sul-americano ou pela participação da sociedade civil em espaços próprios.

O Brasil foi bem-sucedido à medida que partiu de um projeto minimalista para um projeto mais robusto, articulando diferentes interesses ao longo do processo negociador, que resultou na assinatura do Tratado Constitutivo em 2008 e posterior ratificação dos países.

Contudo, ainda que bem-sucedido, o processo negociador foi marcado por resistências sobre a adesão à proposta de institucionalizar a região da América do Sul. Nos casos analisados, os países demonstraram resistência às propostas que davam maior intensidade institucional ao projeto sul-americano.

A construção conjunta da institucionalidade foi um desafio. Como apresentado no capítulo 2, entende-se que a liderança é a capacidade de fazer com que os demais sigam

objetivos que eles não possuíam anteriormente ou que passem a ter as mesmas percepções sobre o mundo.

Observa-se que há um receio perene acerca da institucionalização excessiva. Isso se difere dos postulados teóricos que argumentam que a participação de potências secundárias em instituições regionais serviria para contrabalancear o poder da potência regional, e, dessa forma, haveria distribuição de poder.

Difere-se, também, do argumento de que uma liderança regional torna mais difícil a formação de contra-alianças. A liderança do Brasil é do tipo que coexiste com projetos contestadores: a resistência desses países ocorreu pela criação de outras iniciativas, paralelamente à consolidação da Unasul. Chile, Colômbia e Peru construíram simultaneamente as diretrizes institucionais da Casa (2004), do Arco (2007), da Unasul (2008) e, posteriormente, da Aliança do Pacífico (2011).

No plano discursivo desses países, a integração se dá em níveis não homogêneos. Há a integração da qual já eram membros ativos e com acúmulo de desenvolvimento e experiências, como a CAN e a Apec, e há a integração da Unasul, que era uma nova forma de integração, da qual participariam todos os países.

Para o Brasil, o discurso sobre a integração da Unasul é homogêneo e compatível com os discursos sobre integração do Mercosul e da cooperação regional mais abrangente. O mesmo ocorre para a Venezuela, em que os discursos sobre a Alba e a Unasul, e a relação com a integração sul-americana, são homogêneos. Para Chile, Colômbia e Peru, observa-se que há a integração Unasul, da qual participam, mas não querem se limitar a ela. Por isso, fomentam outras iniciativas de integração.

O Chile, ao longo de todo o processo negociador, manteve uma postura relutante quanto à institucionalização de um projeto sul-americano, ainda que o considerasse relevante. Os temas de conectividade física e integração energética sempre foram de interesse do país, ainda que este preferisse uma abordagem trilateral. Nota-se que as iniciativas de um ou mais Estados na adoção de políticas e criação de programas está prevista no artigo 13 do Tratado Constitutivo da Unasul.

A institucionalização é vista com receio em três aspectos: possibilidade de duplicação de esforços; metas maximalistas; e institucionalidade excessiva. Há, também, os receios sobre a instrumentalização do projeto pela Venezuela, como expressado por alguns setores do governo e da oposição.

Contudo, o Chile não se opôs ao projeto que viria a ser a Unasul, por haver a crescente consciência positiva sobre a criação de um espaço sul-americano e sobre as oportunidades que se abriam para o país na área de integração de infraestrutura e energia. Isso é especialmente reforçado nos discursos presidenciais de Ricardo Lagos e Michelle Bachelet.

Por não dispor da integração regional prevista em sua constituição política e por haver um histórico de não participação em esquemas de integração regional, como a saída da CAN em 1975 e a não adesão ao Mercosul por negociar o TLC com os EUA, a disposição para a integração sul-americana esteve concentrada na percepção presidencial.

Durante o governo de Bachelet, o Chile atuou de maneira construtiva na institucionalização da Unasul e do CDS, e no gerenciamento da crise política na Bolívia. Em suma, a percepção compartilhada sobre a importância e as oportunidades de ter um espaço sul-americano institucionalizado, especialmente no âmbito presidencial, contribuíram para o engajamento do Chile no desenho institucional da Unasul.

A associação do Chile ao Brasil foi bem-vista por ambos os lados: por um lado, a associação com o Brasil continha a retórica chavista e era positiva para os projetos de infraestrutura; por outro, a associação com o Chile, país que esteve à frente da presidência *pro tempore* e do GT que assentou as bases do CDS, consolidava o projeto sul-americano impulsionado pelo Brasil.

No caso da Colômbia, sua resistência à Unasul relaciona-se às noções arraigadas sobre integração regional, a qual está prevista na Constituição de 1991 e expressa na participação do país na CAN (Andes), AEC (Caribe), OTCA (Amazônia) e Apec (Pacífico).

A dimensão sul-americana da integração, portanto, era algo novo e conflitava com identidades já estabelecidas pela política exterior colombiana. Portanto, os motivos da resistência quanto aos aspectos da institucionalização são o impacto negativo sobre a criação de novas instituições, a duplicação de esforços e objetivos maximalistas, preferindo aspectos de abertura e flexibilidade. Em áreas temáticas, a Colômbia se opôs à integração financeira, com destaque para o Banco do Sul e do centro de assessoria legal, mas atuou para que os seus interesses fossem plenamente incorporados na área de defesa e segurança.

O conflito interno e o seu desdobramento sobre relacionamento bilateral com o Equador e com a Venezuela contribuíram para que a Colômbia condicionasse o ingresso na Unasul e a participação no CDS ao rechaço ao terrorismo. A relação com o Brasil, por sua vez, oscila entre buscar maior cooperação e ser relutante quanto à proposta sul-americana.

Diante deste cenário, o Brasil buscou apresentar a dimensão regional em propostas bilaterais. Para o Brasil, a aliança político-diplomática com os EUA isolava a Colômbia na própria região, e tinha implicações para a agenda regional sobre segurança e defesa. O Brasil, em reuniões bilaterais, reafirmou o apoio à Colômbia na condução do tema e a sua disposição para apoiar negociações de paz, se assim quisesse o governo colombiano. Sobre as reivindicações colombianas no âmbito do CDS, o Brasil não fez oposição. A evolução do posicionamento da Colômbia sobre a Unasul e o seu engajamento nas discussões sobre o CDS é notado e positivamente avaliado pela diplomacia brasileira.

Já no caso do Peru, destaca-se que o país foi entusiasta do projeto sul-americano desde o princípio; é, inclusive, na reunião em Lima em que se propõe o nome Comunidade Sul-Americana de Nações. Para além do mandato constitucional e a experiência de integração compartilhada com a Colômbia na CAN, com o Chile na Apec, e com o Brasil na OTCA, o país agiu de maneira bastante pragmática em torno de objetivos consolidados na política externa.

Para o Peru, a institucionalização da Casa e da Unasul deveria ser suficiente para alcançar os objetivos de maiores investimentos em obras de infraestrutura, de consolidação do país como ponte entre a América do Sul e a região Ásia-Pacífico, e de fortalecimento em negociações extrarregionais.

A convergência entre a CAN e o Mercosul seria a base para a promoção da integração regional, com vistas também às negociações para formar a Alca. O Peru propôs a constituição de uma autoridade em matéria de infraestrutura, para garantir a segurança jurídica dos projetos dessa agenda.

Este país, de fato, "jogou em diversos tabuleiros" e promoveu a "integração com vários *menus*". Há convergências com o Brasil em torno da institucionalização mínima da Casa (chefes de Estado, chanceleres e reuniões setoriais), da agenda de infraestrutura regional e bioceânica, e da integração entre CAN e Mercosul.

O Peru convergiu com Brasil e Colômbia sobre a condenação dos grupos armados ilegais. Contudo, se opôs quanto à institucionalização da Secretaria Permanente da Unasul e à candidatura à Secretaria-Geral. Juntamente com a Colômbia, se opôs ao Banco do Sul e ao centro de assessoria legal relativo a investimentos. O Brasil era visto como um grande ator com capacidade de articulação global, mas para o qual o Peru também tinha força para dizer não.

Aproximando os casos analisados às classificações proposta por Gardini e Almeida (2016), nesta tese, argumento que contrapeso institucional (*institutional counterweighting*), evitação de colisões (*collision avoidance*) e equilíbrio brando (s*oft balancing)* são válidos para

Chile, Colômbia e Peru. No caso de cooperação sem alinhamento e com múltiplos *links* (*cooperation without alignment and multiple bounds*), esses são válidos apenas para Colômbia e Peru, sendo que, no caso do primeiro, deve-se classificar como cooperação oscilante, e, no segundo, como cooperação estratégica.

As diferenças entre os países são notáveis. A integração regional para Colômbia e Peru tem respaldo na constituição política de cada país, o que não há no caso do Chile, além do país ter rejeitado associar-se à integração da CAN e do Mercosul. Enquanto o Chile e o Peru foram favoráveis à institucionalização, divergindo no grau e no engajamento, a Colômbia apresentou resistências até período próximo da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul. A proximidade com o Brasil, seja por afinidade entre presidentes (Chile), por interesses pragmáticos (Peru) e até mesmo de forma oscilante (Colômbia), contribuiu para a construção do projeto institucional junto à liderança regional.

As similaridades, por sua vez, sobre as resistências do Chile, da Colômbia e do Peru à institucionalização sul-americanas têm a ver com a implicação que poderia trazer para o objetivo da política externa de cada um na projeção internacional baseada no comércio e na atração de investimentos. Como argumentado no capítulo 3, o regionalismo latino-americano é também uma estratégia de desenvolvimento econômico.

As resistências à institucionalização "excessiva" se justificam pela vinculação econômico-comercial com atores extrarregionais: no caso dos EUA, via investimentos extrangeiros ou TLCs, que são instrumentos vinculantes e de harmonização de políticas, ou pelo Plano Colômbia, no caso específico desse país.

Observam-se, também, o receio quanto à retórica bolivariana e sua influência sobre certas discussões, como na agenda energética. No capítulo 4, uma das razões para a criação da Aliança do Pacífico era, justamente, sinalizar aos atores extrarregionais sobre a manutenção das políticas de livre comércio por Chile, Colômbia e Peru. Destaca-se o consenso e o apoio das elites nacionais a respeito dessas decisões de política exterior.

Em linhas gerais, conclui-se que a percepção e a aceitação da liderança regional do Brasil, ainda que apresentem resistências a ela, se mede: i) pelo reconhecimento da capacidade de negociação do corpo diplomático brasileiro e, especialmente, da figura do presidente Lula da Silva; ii) pelo reconhecimento do *status* global do Brasil e por sua capacidade de inserção e articulação em fóruns multilaterais e com outros países; iii) pelo peso econômico do Brasil e as oportunidades oferecidas pelo mercado brasileiro, bem como os instrumentos de financiamento a projetos de interesse regional; iv) pela capacidade de acomodar os diversos interesses, sejam

as oportunidades oferecidas ou as restrições postas, em torno do projeto regional; v) pelo reconhecimento do Brasil como importante e confiável mediador de crises internas e regionais; e vi) pelo reconhecimento do Brasil como importante mediador na relação com a Venezuela.

7 O CAMINHO PARA A RETOMADA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Como abordado nos capítulos anteriores, a trajetória da política externa brasileira para a integração regional demonstra que o Brasil atuou para institucionalizar uma identidade sul-americana com a criação do Mercosul, sua expansão para toda a América do Sul com a Unasul e, ainda, com a criação da Celac, que incluiu todos os países latino-americanos e caribenhos.

Buscou-se institucionalizar os espaços, abranger a adesão e dar densidade política a eles, além de fortalecer a interlocução com outras organizações regionais do Sul global. O objetivo deste capítulo final é apresentar como a (difícil) retomada da Unasul se relaciona aos desafios que sempre estiveram postos no regionalismo sul-americano.

De 2019 a 2023, o Brasil percorreu o caminho contrário: saiu da Celac, da Unasul, suscitou críticas ao Mercosul e teve atritos políticos com os vizinhos. A partir de janeiro de 2023, iniciou-se um movimento para reinserir o país no mundo e na região, o qual se traduziu na retomada das viagens presidenciais, na volta do Brasil à Celac e nas ações para retomar a Unasul.

Na Cúpula da Celac, realizada na Argentina, em 2023, verificou-se posições mais favoráveis à necessidade de se ter um espaço sul-americano no qual os desafios da região pudessem ser discutidos e tratados. Contudo, o debate esteve permeado de incertezas quanto à agenda e ao formato: estes serão semelhantes à Unasul de 2008 ou mais parecidos ao formato do Prosul, que defendia uma institucionalização mais leve? Dos temas abordados na Unasul, quais devem ser retomados e quais devem ser incluídos para a modernização da sua agenda?

Ao mesmo tempo, se debatiam as possibilidades jurídicas de retorno dos países à Unasul, seu desenho institucional e os temas que devem ser abordados (Suñé; Long, 2022) e a análise sobre seu tratado constitutivo ser, como argumenta Vargas-Alzate (2023), um "documento fundador voltado para o trabalho colaborativo em todas as frentes, sem distinção de regimes ou sistemas. Além disso, ficou estabelecida a participação cidadã em seu funcionamento" (Vargas-Alzate, 2023, tradução nossa).

No dia 30 de maio de 2023, realizou-se em Brasília a reunião de presidentes sul-americanos com o objetivo de retomar os diálogos para promover a integração regional na América do Sul. Desta reunião, resultou o documento Consenso de Brasília, com compromissos que reafirmam a importância da integração para a paz, o desenvolvimento econômico e social, o combate à fome e a pobreza, a transição energética e ecológica, a igualdade de gênero, entre outros (Brasil, 2023a).

Ainda que a Unasul não tenha sido mencionada no documento, sua revitalização se tornou um objetivo para o Brasil a partir de 2023. Como demonstrado nos capítulos anteriores, tanto a identidade sul-americana quanto os desafios do regionalismo sul-americano se relacionaram, em grande medida, ao engajamento e ações diplomáticas do Brasil nesta área. Ainda assim, a retomada do engajamento brasileiro na integração regional a partir de 2023 não se traduziu na volta da Unasul e de seu papel na promoção da convergência e integração regional.

Dezoito anos após a assinatura do Tratado Constitutivo, alguns atores estão de volta: o presidente Lula da Silva e o embaixador Celso Amorim, figuras-chave na construção da Unasul. Foi durante sua presidência que o Brasil teve iniciativas destacadas no âmbito da política externa (Faleiro, 2025).

Contudo, o cenário de retomada é ainda mais difícil. A Unasul foi impulsionada, principalmente, pela convergência política entre Brasil, Argentina e Venezuela, e foi favorecida por fatores como o bom desempenho econômico dos países, a efervescência do multilateralismo e da multipolaridade, o distanciamento relativo dos EUA da América do Sul e a ascensão da China.

O cenário global é de maior incerteza: guerras, disputa entre superpotências e reconfiguração das hierarquias internacionais, mudança climática e transição energética, disputas tecnológicas e terras raras. Diante da incerteza sobre o futuro da ordem internacional, os medos emergem, as expectativas de progresso se debilitam e as demandas por respostas rápidas e eficazes parecem inalcançáveis (Rojas, 2026).

Atualmente, observam-se o constante questionamento do sistema multilateral de cooperação e, consequentemente, do papel das Organizações Internacionais (OIs) na promoção da cooperação em diversas esferas: comercial, política, ambiental, defesa e segurança, migrações, entre outros.

A Unasul, sendo uma iniciativa, até então, inédita, deixou como importante legado a necessidade de se ter um espaço sul-americano para que os países pudessem promover a integração. Ainda que o objetivo do Prosul fosse substituir a Unasul, aquele também disputa e reivindica a identidade sul-americana em seus objetivos.

Portanto, a necessidade de se ter identidade sul-americana não foi objeto de contestação, mas, sim, as ideias que a sustentam. O efeito do Prosul foi consolidar a identidade baseada em um forte discurso em favor de uma integração sem custos, sem ideologia e sem burocracia, em

que Chile e Colômbia, principalmente, buscaram replicar no Prosul as características que consideravam exitosas na Aliança do Pacífico (Gonçalves, 2023).

O Consenso de Brasília deve ser entendido como o esforço possível para retomar o debate sobre a integração regional, porém, aquele mantém alguns elementos da integração proposta pelo Prosul. Ele representa, mais uma vez, como o Brasil se posiciona à frente de iniciativas de integração regional abrangentes: anteriormente, em 2000, foi assinada a Declaração de Brasília e, em 2008, o Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em Brasília.

Tanto a identidade quanto o desenho institucional estiveram relacionados ao desmonte da Unasul e representam os desafios para retomá-la. Identidade, no regionalismo, é compartilhar uma representação e crenças coletivas sobre o que é um grupo e quem deve fazer parte dele (Checkel, 2017).

A abordagem construtivista das Relações Internacionais dá ênfase ao papel das ideias e da identidade, e seu efeito causal na construção institucional (regionalismo) e como esta, por sua vez, reforça a identidade coletiva (Prieto, 2016). Desde a abordagem construtivista, considera-se que o discurso permite que agentes mudem instituições ao falar sobre estas como objeto de referência, e distantes deles, ainda que participem delas (Schmidt, 2008).

O esvaziamento do Prosul ocorreu com a suspensão das atividades e o anúncio de saída dos países. A última presidência *pro* tempore esteve sob a responsabilidade do Paraguai. Com a reunião de presidentes sul-americanos e a criação do Consenso de Brasília, em maio de 2023, deu-se por entendido que o projeto do Prosul havia sido enterrado. No entanto, alguns de seus traços permanecem na agenda do Consenso de Brasília.

O Prosul (Chile, 2020, grifo nosso) tinha como missão

> promover, renovar y fortalecer la integración de todos los países de América del Sur para contribuir a su crecimiento, progreso y desarrollo. A través de una **estructura flexible y liviana, con reglas de funcionamiento claras y de beneficio mutuo, sin excesiva burocracia**, se reforzará la **práctica de construcción de consensos en** los temas centrales de la agenda internacional y se promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

Já o Consenso de Brasília ([2026], grifo nosso),

> é apresentado como **um órgão flexível, sem sede, com uma agenda limitada e que evitará a duplicação dos esforços de outros fóruns**, com o objetivo de estabelecer um diálogo regular para impulsionar a integração regional, promover a cooperação e projetar a voz da América do Sul no mundo.

O Consenso de Brasília mantém a tomada de decisão por consenso, tal como era na Unasul. A presidência *pro tempore*, rotativa por país na ordem alfabética e exercida por um período de seis meses, define os temas que serão prioridades na gestão. Observa-se que o Chile priorizou os temas de migração, combate ao crime organizado transnacional e gestão de riscos e desastres naturais; e a Colômbia priorizou combate ao crime organizado transnacional, gestão de riscos e desastres, defesa, educação e cultura, energia, integração produtiva, infraestrutura e transporte, e saúde (Nolte, 2025a).

Foram realizadas reuniões nos níveis ministeriais (Nolte, 2025a) e, em março de 2026, foi lançado o Observatório de Infraestrutura da América do Sul[24]. É necessário realizar uma avaliação mais aprofunda sobre os alcances do Consenso de Brasília e, inclusive, cabe recordar que o projeto da Unasul esteve baseado na convergência entre a CAN e o Mercosul. Apesar dos avanços da agenda de convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, este não foi base do Prosul, nem do Consenso de Brasília. A retomada da agenda de infraestrutura sem considerar a convergência e aprofundamento da interdependência regional tem potencial para aprofundar a dependência da América do Sul às potências extrarregionais.

Os fluxos migratórios, a luta contra as mudanças climáticas, o desmatamento dos ecossistemas e a própria transição energética são questões que devem ser tratadas a partir da dimensão regional porque são fenômenos que não se limitam às fronteiras de um ou dois Estados. A proteção democrática dá sustentabilidade ao processo de integração regional no longo prazo.

A Cláusula de proteção democrática existe no Mercosul, que nasceu do processo de redemocratização de seus membros após o período ditatorial, e existiu na Unasul, sendo ativadas em 2012, no caso do Paraguai, e a cláusula democrática do Mercosul foi ativada em 2016, no caso da Venezuela (Malamud, 2022). O Prosul, por sua vez, não adotou nenhuma cláusula democrática nos anos de funcionamento.

Democracia, no regionalismo, se relaciona não só à proteção democrática, mas também à democratização dos projetos de integração (Mariano, 2015). A maior participação da sociedade civil, assim como maior interdependência comercial, permite o enraizamento dos projetos, sendo esta uma ideia amplamente difundida no regionalismo pós-liberal (Mariano; Neves; 2022). Diante da ascensão global da extrema direita e seus efeitos negativos sobre os

[24] Disponível em https://observatorio-infraestructura-as.org/pb/acerca-del-observatorio/#intro-quienes-somos. Acesso em: 1º maio 2026.

regimes democráticos, a proteção democrática, na retomada da Unasul, deve abarcar os desafios atuais.

O Prosul, sendo uma iniciativa chilena e colombiana para substituir a Unasul, exacerbou o que Ramanzini Júnior e Mariano (2018) argumentam sobre prevalecer uma lógica que concentra a coordenação regional a partir de estruturas nacionais existentes. Afinal, o Prosul tem uma estrutura similar à da Aliança do Pacífico, a qual privilegia um formato mais flexível, sem uma Secretaria-Geral e sede, cujo quadro de funcionários são os representantes nacionais de cada país (Gonçalves, 2023).

Ao se estruturar à semelhança da Aliança do Pacífico, o Prosul consolidou a ideia de que a integração ocorre sem custos, sem burocracia e sem ideologia (Gonçalves, 2023). Contudo, tal ideia também revela que

> o interesse em obter resultados rápidos que evitariam a burocracia e a ideologia com base em uma abordagem econômica da integração regional vai contra o aspecto político inerente das negociações, pois esse processo político exige tempo para que as partes debatam e cheguem a um acordo (Gonçalves, 2023, p. 11, tradução nossa).

7.1 Instituições internacionais em tempos de discursos pró-integração sem custos, sem burocracias e sem ideologias

O papel das instituições na promoção da cooperação internacional tem sido questionado especialmente por Estados que vêm adotando posicionamentos nacionalistas, os quais podem deixar de ser membros daquelas ou cortar as contribuições financeiras às agências especializadas. Isso tem impactos significativos na estruturação e no alcance da atuação das instituições.

As instituições regionais não estão isentas desse questionamento, e as dificuldades na retomada da agenda de integração abrangente estão relacionadas a como fazê-lo por não haver consenso entre as partes. Isso se relaciona, por um lado, ao que os países esperam da integração regional e, por outro, ao formato da integração para que possam se beneficiar dela.

A decisão de criar ou aderir às organizações regionais ocorre porque Estados podem se beneficiar do fato de serem membros ou por querer evitar externalidades negativas ao não ser membros (Nolte; Comini, 2016). Pode ocorrer também como forma de contestação das opções vigentes na integração regional, como demonstrado nos capítulos anteriores.

O projeto de identidade sul-americana foi construído a partir de organizações subregionais anteriores, como a CAN e o Mercosul, e foi questionado com a criação da Aliança

do Pacífico (Nolte; Mijares, 2022). Na mesma região, coexistem as identidades Latino-Americana, do Pacífico, Bolivariana e Sul-Americana (Quiliconi; Espinoza, 2017), bem como coexistem os modelos poligâmico e concêntrico na Unasul (Comini; Frenkel, 2014).

Desde a perspectiva da política externa brasileira, retomar a Unasul e modernizar sua agenda é crucial para concebê-la como um mecanismo de integração regional sustentável no longo prazo. Além de definir as prioridades e agendas na integração regional, o desafio é definir os pilares da integração que a sustentarão no longo prazo. Um desses pilares é necessariamente sobre a institucionalidade. Escopo, mandato, orçamento e recursos humanos são fundamentais para que se cumpra com os objetivos da instituição.

Uma recente área de estudos, que vem se consolidando nos últimos anos, tem tratado de analisar o porquê de organizações internacionais deixarem de existir. Várias análises têm recorrido às teorias da integração europeia para entender o motivo da crise da zona do euro, da crise migratória e do *Brexit* (Castro-Alegría, 2022).

Castro-Alegría (2022) adota a abordagem pós-estruturalista acerca dos discursos sobre a saída da Unasul e a criação do Prosul, especialmente o caso colombiano. Essa análise, na perspectiva adotada nesta tese, é a mais interessante, pois evidencia a construção social do regionalismo ao analisar as ideias e os discursos, e dialoga com outros fatores que incidem na (difícil) retomada da Unasul, como se argumentará nos parágrafos abaixo.

Eilstrup-Sangiovanni (2020), por sua vez, utiliza a base de dados Correlates of War (COW) Datasets e observa que 218 das 561 organizações internacionais (OI) criadas entre 1815 e 2005 deixaram de existir, seja por dissolução, expiração do tratado constitutivo ou conflitos militares, enquanto outras caíram em inatividade devido à falta de financiamento ou demanda por ação.

A autora destaca os motivos pelos quais uma OI deixa de existir, especialmente a emergência de conflitos geopolíticos e a disposição de Estados de criarem instituições em vez de reformarem as existentes, bem como a alta "mortalidade" das OIs (Eilstrup-Sangiovanni, 2020). Quanto ao último, a autora identifica que a taxa de sobrevivência de uma OI "diminui de forma relativamente rápida durante as três primeiras décadas de vida; em seguida, diminui gradualmente após os 30 anos, para finalmente se estabilizar por volta dos 50 anos de idade" (Eilstrup-Sangiovanni, 2020, p. 358, tradução nossa).

A análise da autora oferece um panorama abrangente e não trata especificamente da América Latina, que, como visto, possui suas particularidades. Uma delas é a criação de múltiplas iniciativas de regionalismo, o que leva à sobreposição. Essa característica dialoga

com a proposta de pesquisas futuras feita pela autora, sobre conduzir uma análise detalhada dos casos de sucessão institucional e as condições que levaram os Estados a substituir uma OI por outra (Eilstrup-Sangiovanni, 2020).

Isso foi demonstrado no capítulo 4 em relação à substituição da Unasul pelo Prosul. Outras pesquisas de orientação qualitativa são as de Agostinis e Nolte (2021), e Lyra e Ribeiro (2022), que utilizam a metodologia de Qualitative-Comparative Analyisis (QCA) para analisar o fenômeno da paralisia de instituições regionais na América Latina e destacam algumas condições para que organizações regionais se mantenham ativas e atravessem crises sem colapsar.

Agostinis e Nolte (2021) analisam três condições que podem levar à sobrevivência ou colapso de uma OI latino-americana: a natureza dos conflitos interestatais; a votação por maioria; e a presença de uma liderança regional que defenda a OI. Os autores destacam que se os conflitos são distributivos (distribuição desigual dos custos e benefícios da integração econômica regional) em vez de normativos, e se o processo decisório se dá por maioria absoluta e não por consenso, organizações regionais sobrevivem e não colapsam durante crises (Agostinis; Nolte, 2021).

Adicionalmente, utilizam o método de *process-tracing analysis* para analisar o caso do colapso da Unasul. Os autores argumentam que

> o colapso da Unasul resultou de uma configuração de "tempestade perfeita", composta por um conflito normativo que ocorreu na ausência de votação por maioria e de liderança regional em apoio à Organização Regional em crise. No entanto, argumentamos que o componente-chave da tempestade perfeita que atingiu a Unasul foi a combinação de um conflito normativo (sobre a norma fundamental da proteção da democracia) e da tomada de decisões por consenso. A ausência de liderança regional em apoio à Unasul exacerbou a crise; no entanto, mesmo um Brasil proativo dificilmente teria conseguido persuadir as partes em conflito a chegar a um compromisso sobre a violação flagrante dos padrões democráticos da Unasul por parte da Venezuela (Agostinis; Nolte, 2021, p. 18, tradução nossa).

Lyra e Ribeiro (2022, p. 9, tradução nossa) analisam as seguintes condições no funcionamento de uma OI: "âmbito organizacional, qualidade do quadro de funcionários, número de estados, nível de autonomia estatal, grau de autonomia política, tamanho do quadro de funcionários, ausência de um poder dominante e contestação".

A conclusão é que a existência de um quadro de funcionários adequados é o principal fator para que uma organização internacional se mantenha ativa (Lyra; Ribeiro, 2022). São três fatores suficientes para que OIs da América Latina permaneçam ativas: um corpo burocrático

de grande porte e alta qualidade da burocracia; escopo restrito e alta qualidade da burocracia; e grande órgão burocrático, escopo amplo e um elevado número de Estados-membros.

Quanto à paralisia daquelas, a contestação política, quando combinada com baixo nível de estrutura institucional nos Estados-membros, baixa autonomia política e quadro de pessoal reduzido, é o principal fator (Lyra; Ribeiro, 2022). Isso se relaciona, mais adiante, ao que Nolte (2025b) argumenta sobre a contestação da autoridade da potência regional poder levar à contestação da autoridade da organização regional.

Contudo, o que se viu no caso da Unasul é que a contestação foi principalmente à Venezuela, não ao Brasil, que é considerado a liderança regional. No início de 2018, o Chile sob o governo de Piñera havia defendido a aplicação do Protocolo Democrático da Unasul na Venezuela (Montes, 2018). O Brasil e o Peru divergiram sobre a decisão do último de desfazer o convite à Venezuela para que participasse da VIII Cúpula das Américas, o que levou ao cancelamento de reuniões bilaterais previamente acordadas (Brasil, 2018).

Ainda assim, a suspensão da participação de seis países da Unasul (entre eles, o Brasil), e, logo, a saída da organização, acabou por minar as condições do Brasil de exercer a liderança regional – uma decisão, ao final, contraproducente para a política externa. Como visto, a contestação das características da Unasul teve como resultado a ação de potências secundárias para conformar um novo espaço sul-americano reproduzindo as características da Aliança do Pacífico. Além disso, observam-se as continuidades do Prosul no Consenso de Brasília, como a vontade dos países de promoverem uma integração flexível e sem sede.

Portanto, o desafio para o Brasil na reconstrução da Unasul e do regionalismo é desmistificar a ideia de que a integração ocorrerá sem burocracia, sem ideologias e sem custos. Esse pensamento se consolidou nos últimos anos e teve o Prosul, substituto da Unasul, como principal expoente dessa lógica.

A persistência do discurso de integração desburocratizada e sem custos, preferindo as estruturas nacionais, tem implicações. Países que exercem a presidência *pro tempore* garantem que as propostas e ações ao longo do mandato estejam de acordo com seus interesses (Morales Ruvalcaba, 2020). Logo, na ausência de instâncias como um Secretário-Geral ou um Alto Representante, o país à frente da presidência *pro tempore* tem mais controle sobre as agendas de integração.

No caso do consenso de Brasília, observa-se que, dos onze eixos temáticos, o combate ao crime organizado foi o único tema que se manteve prioritário nas quatro gestões da presidência *pro tempore* de 2024 a 2025 (Chile, Colômbia, Equador e Uruguai) (Nolte, 2025a).

Nesse sentido, têm ganhado tração as análises sobre retomar a integração a partir de uma abordagem técnico-funcional para dar mais estabilidade às estruturas de cooperação regional (Nolte, 2025b).

A abordagem funcionalista, para Nolte e Weiffen (2026, p. 319, tradução nossa), contribui de quatro formas aos desafios do regionalismo na América Latina:

> em primeiro lugar, oferece uma alternativa aos projetos de integração política e às experiências de fracasso e impasse que estes acarretam. Em segundo lugar, uma abordagem funcional não interfere na soberania, o que constitui uma questão crucial no regionalismo latino-americano. [...] Em terceiro lugar, uma abordagem funcionalista também pressupõe que as organizações funcionais ou técnicas necessitam de um certo grau de autonomia na tomada de decisões. Em quarto lugar, a arquitetura regional funcional é mais flexível e estável em tempos de crise política [...] Em quinto lugar, uma abordagem funcionalista poderia ajudar a superar conflitos políticos ao enfatizar necessidades comuns que transcendem as fronteiras nacionais. [...] Por fim, uma abordagem funcionalista é compatível com a visão crítica dos conflitos presidenciais como causa da crise do regionalismo.

Os autores observam que os atritos políticos impediram o progresso da integração, e que, atualmente, há um olhar mais favorável à cooperação apolítica e tecnocrata, a ponto de considerarem que a despolitização e a maior autonomia para tecnocratas são uma alternativa atraente (Nolte; Weiffen, 2026). Os autores fazem ressalvas sobre o fato de algumas questões serem deixadas de lado por tocarem em pontos politicamente sensíveis, como a defesa dos direitos humanos e a democracia (Nolte; Weiffen, 2026).

Nesse sentido, argumentam que o Consenso de Brasília assenta as bases para a cooperação funcional e o Mapa do Caminho para a Integração Sul-Americana propõe priorizar iniciativas concretas que tenham um impacto positivo, além de estreitar o diálogo em áreas específicas (Nolte; Weiffen, 2026).

É importante ressaltar que o diagnóstico proposto por Nolte e Weiffen (2026) não trata do problema de fundo, que é a persistência de ideias de que a integração se fará sem custos, sem burocracia e sem ideologias. Tais ideias são especialmente nocivas em um contexto de maior atuação da extrema direita, que são arredios quanto à integração regional e o multilateralismo; internamente, desmantelam as instituições democráticas e desestabilizam o Estado democrático de direito; e, externamente, são grupos que buscam estabelecer vínculos entre si.

Cabe observar o que Castro-Alegría (2022, p. 137, tradução e grifo nossos) argumenta sobre os discursos terem orientado a ação em direção a uma institucionalidade mínima e constituírem "*projetos regionalistas que são tão 'leves' que o vento pode levá-los embora*".

Em relação à ideologia, apesar de ter sido caracterizado como não ideológico, o Prosul acabou se tornando um foro cuja sustentação se deu em curto período e devido às convergências políticas conjunturais neste mesmo período. A ideologia tornou-se um temor, quando, na verdade, está presente nas formulações de política externa.

Como argumentam Gardini e Lambert (2011, p. 15, tradução nossa), "não apenas as doutrinas políticas revolucionárias ou radicais são ideológicas, mas também são o conservadorismo e o liberalismo". Ideologia e pragmatismo são componentes da política exterior dos países latino-americanos e, ainda que possam tensionar, não são elementos que se opõem (Gardini; Lambert, 2011).

Em concordância com Castro-Alegría (2022, p. 132, tradução nossa), "definir o que é técnico (e o que não é) é sempre uma decisão política". A definição do que é técnico se estabelece pela sedimentação de discursos específicos que se tornam hegemônicos (Castro-Alegría, 2022). O que se observa é que a oposição entre ideologia e pragmatismo se traduziu na preferência por soluções técnicas, em vez de ideológicas para problemas específicos, levando à despolitização de agendas (Castro-Alegría, 2022).

Castro-Alegría (2022) chama a atenção para algumas omissões críticas do Prosul sobre a agenda regional, como a luta contra a pobreza. Além disso, dizer que o Prosul é pragmático tem duas implicações: i) deslegitima os demais processos e visões regionais; e ii) ao apontar a ideologia do outro, nega (oculta) a ideologia do Prosul.

O impasse da Unasul levou a que presidentes antagonizassem com a primeira, em uma retórica identificada como "translocação, em que o significante 'pragmatismo' (em oposição à ideologia) – e geralmente estranho ao discurso sobre integração regional – entra e contamina o discurso sobre integração regional" (Castro-Alegría, 2022, p. 174, tradução nossa).

A aversão à burocracia e à ideologização se potencializam nos discursos de políticos de direita e extrema direita, pois esses possuem posturas contrárias ao multilateralismo, à integração regional e às organizações internacionais. Sanahuja e López (2020) e Sanahuja, Nilson e López (2024) examinam o surgimento das direitas neopatriotas na América Latina, o qual está intimamente ligado à ascensão global do nacionalismo surgido com a crise da globalização.

As direitas neopatriotas não são apenas uma reação contestatória aos governos progressistas, em uma oposição entre direita e esquerda (Sanahuja; López, 2020). São uma reação aos impactos, riscos e incertezas diante de uma globalização em crise (Sanahuja; López, 2020). Na América Latina, a crise da globalização se expressou no fim do ciclo das

commodities, no baixo crescimento econômico e nas frustrações sobre a ascensão social e o progresso, fatores agravados durante a pandemia da covid-19 (Sanahuja; Nilson; López, 2024).

O questionamento à globalização, especialmente suas instituições e regras, diferencia a direita neopatriota da tradicional direita liberal-conservadora (Sanahuja; López, 2020). Na visão dos primeiros, o globalismo interfere na soberania nacional e dos direitos individuais (Sanahuja; López, 2020).

A relação com a direita tradicional é a de convergência econômica (agenda neoliberal, privatização e liberalização da política econômica), mas divergem ao questionar o multilateralismo e, no lugar, dar ênfase à bilateralização da agenda econômico-comercial (Sanahuja; López, 2020). Os autores chamam a atenção para o "discurso que apela a um suposto pragmatismo, mas que está em consonância com a estratégia promovida por Washington de voltar a acordos bilaterais de comércio regulado" (Sanahuja; López, 2020, p. 54, tradução nossa).

Os efeitos sobre o regionalismo são a contestação institucional e normativa, que resultou no "desmantelamento das capacidades existentes para a governança regional e a perda do papel, ainda que limitado, que essas organizações conferiam à região no cenário internacional" (Sanahuja; López, 2020, p. 57, tradução nossa).

Os autores destacam que, por mais que as práticas e os discursos façam menção ao pragmatismo, esses contêm elementos ideológicos, pois há uma narrativa fortemente conservadora, nacionalista e de extrema-direita (Sanahuja; López, 2020), associada aos EUA, e que contesta os objetivos do desenvolvimento, a autonomia e os governos progressistas associados à Onda Rosa (Sanahuja; Nilson; López, 2024).

De fato, desde 2018, observa-se uma tendência geral dos governos de direita e de extrema direita na América Latina em relação ao regionalismo baseada na noção do *eu* e o *outro*: em primeiro lugar, eles reafirmam uma identidade anticomunista, o que os leva a performar publicamente essas ideias para um público global (seja na Assembleia Geral da ONU ou nas redes sociais) e a estabelecer alianças com potências extrarregionais com base nas afinidades políticas, em especial, com os EUA. Em seguida, definem a Venezuela e o bolivarismo como ameaças regionais e, com base nisso, determinam quais governos são seus aliados e de quais iniciativas regionais devem participar ou se retirar (especialmente se forem institucionalmente fracos).

Merecem atenção os dois tipos de contestação em relação às OIs: contestação e saída; e contestação e redefinição. No caso do Brasil, o primeiro diz respeito à contestação e saída da

Unasul e da Celac, e o segundo, à contestação e redefinição do Mercosul. Apesar das intensas críticas ao último, o Brasil não saiu do bloco, mas redefiniu prioridades, como no caso da redução da Tarifa Externa Comum. Um dos desafios atuais é que não haja uma desestruturação do Mercosul, e, por isso, o Brasil agiu de forma defensiva (Faleiro, 2026).

Quanto aos discursos sobre a integração, esses atores apresentaram o Prosul

> como a única maneira de integrar adequadamente (de forma pragmática e eficiente) a região, ou seja, sem organizações (que são excessivamente burocráticas e têm regras demais). Perigosamente, esse discurso libertário específico para promover a (des)integração sul-americana pode, na verdade, desmantelar suas instituições e levá-la ao seu próprio fim, sem realmente dizer que eles querem dizer integração regional (Castro-Alegría, 2022, p. 131, tradução nossa).

As ideias sobre integração sem custos, sem burocracia e sem ideologias persistem em um cenário majoritariamente de governos de direita e de maior ingerência dos EUA na América do Sul, seja em agendas domésticas ou como intervenção direta, sendo a invasão da Venezuela e sequestro de Nicolás Maduro o exemplo mais grave de violação do direito internacional e de princípios multilaterais consagrados na Carta da ONU.

A Doutrina "Donroe", em alusão e resgate à Doutrina Monroe, busca restaurar a preeminência dos EUA no hemisfério ocidental. A publicação da Estratégia Nacional de Segurança, em novembro de 2025, afirma que a ação estadunidense na região buscará atuar com países amigos na contenção da migração e do tráfico de drogas, além de fortalecer a estabilidade e a segurança, ao mesmo tempo que expandirá novas parcerias que priorizem os EUA como parceiro nas áreas econômica e de segurança (USA, 2025). Observa-se a materialização dessa estratégia por meio da assinatura de instrumento de cooperação bilateral e de ações diretas, como o bombardeio de embarcações no Caribe[25].

Com o Paraguai, foi assinado o acordo tipo Status of Forces Agreement (SOFA) na área de segurança, que prevê a presença de militares estadunidenses no território paraguaio[26] e um memorando de entendimento na área de migração, por meio do qual o país receberá migrantes de países terceiros deportados dos EUA[27]. Com o Equador, o SOFA foi assinado em 2023 e entrou em vigor em fevereiro de 2024[28].

---

[25] Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/veja-a-linha-do-tempo-dos-ataques-dos-eua-no-caribe-e-no-pacifico/. Acesso em: 15 jul. 2026.
[26] Disponível em: https://www.mre.gov.py/canciller-informa-sobre-acuerdo-firmado-con-ee-uu/. Acesso em: 15 jul. 2026.
[27] Disponível em: https://www.mre.gov.py/paraguay-recibira-a-migrantes-en-el-marco-de-cooperacion-con-ee-uu/. Acesso em: 15 jul. 2026.
[28] Disponível em: https://www.state.gov/ecuador-24-223.1. Acesso em: 15 jul. 2026.

Argentina e Chile[29] também mostram o alinhamento ao participarem da Cúpula Escudo das Américas em março de 2026. No caso do Chile, onze dias após a reunião nos EUA, foi anunciado o Plano Escudo Fronteiriço, visando à construção de uma trincheira na região fronteiriça com a Bolívia.

Todas são iniciativas questionadas por terem repercussões negativas à autonomia e por exercerem pressões sobre a soberania dos países. Aquelas desafiam a perspectiva regional para tratar de temas comuns de forma autônoma diante das pressões de atores extrarregionais. Somam-se a isso os atritos políticos entre os presidentes sul-americanos, que revivem hostilidades passadas (Brasil e Argentina, ou Colômbia e Equador). Nesse cenário, o que se coloca em evidência é que a agenda de integração regional tem de ser técnica, enquanto a agenda de cada país com os EUA pode ser política.

Porém, esta pode ser uma oportunidade. Faleiro (2026) chama a atenção para o combate ao crime organizado (que é o tema que se manteve prioritário durante as presidências *pro* tempore de Brasília) ser trabalhado desde a perspectiva regional, de forma que o trabalho conjunto com os vizinhos trate de dimensões como sufocamento financeiro de organizações criminosas. O combate ao crime organizado é um tema de interesse entre diferentes governos na América do Sul, e um tema no qual o Brasil possui expertise, resultados recentes e base para promover a cooperação bilateral com os EUA, podendo resultar em uma agenda positiva.

O desafio para o governo, a diplomacia, o setor privado e setores da sociedade civil é oferecer as respostas diante da pergunta que os pares sul-americanos podem se fazer: por que a integração regional é a melhor opção se eu tenho a opção de adotar medidas unilaterais, com apoio de atores extrarregionais, para resolver um problema interno?

[29] Quem esteve presente foi o presidente eleito, José Kast, a poucos dias de assumir o mandato presidencial no Chile.

8 CONCLUSÕES

Esta tese abordou o regionalismo sul-americano a partir de uma ótica pouco explorada: como atores secundários constroem uma região e como a liderança regional responde às resistências apresentadas pelos primeiros.

A contribuição teórica que esta tese apresenta é: se o regionalismo corresponde a fatores estruturais e conjunturais, suscetíveis às mudanças de governo, a contribuição teórica construtivista é entender quais são os referentes prévios, o contexto presente e as ideias de projeção futura. Esses são elementos perenes no desenvolvimento do regionalismo, principalmente por não haver um alto nível de institucionalidade. A construção social é um processo que envolve uma noção de passado, presente e futuro de ambos os lados de uma relação social.

Nesse sentido, dada a experiência do Arco do Pacífico Latino-Americano, a Aliança do Pacífico surgiu a partir da experiência passada, da atuação no presente para sinalizar ao mundo que esses quatro países, em conjunto, representam uma distinção das opções vigentes no regionalismo, entendido como oportunidade, para fortalecer a sua abertura comercial ao mundo. Esse mesmo entendimento é aplicado ao Prosul.

Foram esses elementos que contribuíram para a consolidação do eixo Bogotá-Lima-Santiago no regionalismo sul-americano. As resistências à institucionalização da América do Sul, resultando na Unasul, foram compensadas nas iniciativas Arco do Pacífico, Aliança do Pacífico e Prosul.

O Brasil, o maior interessado na institucionalização sul-americana, atuou para que se consolidasse o fundamento normativo para que a resposta aos desafios compartilhados e oportunidades de ganhos fossem alcançados via Unasul. Para tal, a liderança exercida era do tipo agregadora: mesmo que se reforçasse o entendimento próprio dos interesses brasileiros, a diplomacia atuou para que os diversos interesses fossem contemplados a fim de contornar as resistências.

Ademais, buscou-se afastar o alinhamento bilateral com potências extrarregionais e contemplar os interesses materiais (redução do déficit na balança comercial dos vizinhos, redução das assimetrias e convergência dos processos de integração). O Brasil foi exitoso na medida em que chegou a uma institucionalização mínima em torno de aspectos defendidos pelo país: níveis de reuniões (chefes de Estado, chanceleres e Conselho de Delegados) e periodicidade dos encontros (semestral e anualmente). Ainda assim, os discursos sobre a institucionalização privilegiavam as seguintes ideias: pluralismo; arcabouço institucional flexível e ágil; não criação de novos gastos; e gradualidade do processo.

Passados dezoito anos da assinatura do Tratado Constitutivo, a institucionalização da América do Sul já não é mais um elemento novo, nem um elemento que gera confiança. A volta, em 2023, de figuras políticas importantes que deram impulso à Unasul, como o presidente Lula da Silva e o embaixador Celso Amorim, além da chegada de presidentes de esquerda, como Gabriel Boric (Chile) e Gustavo Petro (Colômbia), não foram suficientes para formar uma coalizão política que trabalhasse favoravelmente à retomada da Unasul. Como visto no capítulo 2, coalizões discursivas podem resultar em mudanças institucionais.

A institucionalização é, inclusive, um elemento que gera divergências e afastamento dos países sul-americanos em torno da agenda de integração regional. Nesse sentido, o Consenso de Brasília afasta a ideia de institucionalização da integração. Diferentemente das décadas passadas, o Consenso de Brasília não está assentado em nenhum processo de convergência, seja o do Mercosul e Comunidade Andina ou do Mercosul e Aliança do Pacífico.

Não há projeto de convergência. Não há uma coalização discursiva pró-integração com efeitos notórios (como antes havia o eixo Buenos Aires-Brasília-Caracas). Há maior interdependência com potências extrarregionais e ingerência externa no território sul-americano. Há ameaças ao Estado democrático de direito tanto no âmbito regional como no global.

Se identificam os entraves políticos para promover a integração, e surgem os debates em torno da promoção de uma agenda de integração técnica ao mesmo tempo que se observa o aprofundamento da agenda política entre os países sul-americanos e as potências extrarregionais. Nesse sentido, a reconstrução da capacidade de liderança regional brasileira deve ser maior do que aquela observada na década de 2000.

Ao escrever esta tese no período entre 2021 e 2026, percebo que revisitar a construção da Unasul e o fortalecimento do regionalismo sul-americano é observar o tempo avançar e o estado de discussões permanecer. Esta tese dialoga com o passado e o presente, na esperança de que o futuro do regionalismo sirva para a defesa da soberania e da autonomia regional, sem alinhamentos automáticos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, C. Presidente Piñera afirmó que la presidencia de la Alianza del Pacífico "queda en buenas manos". **La República**, Bogotá, 12 dez. 2020. Disponível em: https://www.larepublica.co/economia/presidente-pinera-afirmo-que-la-presidencia-de-la-alianza-del-pacifico-queda-en-buenas-manos-3101110. Acesso em: 5 mar. 2026.

ACHARYA, A. Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 58, n. 4, 2014.

ADINS, S. La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC. *In*: NOVAK, F.; GARCÍA, J. (ed.). **La política exterior peruana en el siglo XXI**: agendas y propuestas. 2015. p. 245-261.

AGOSTINIS, G.; NOLTE, D. Resilience to crisis and resistance to change: a comparative analysis of the determinants of crisis outcomes in Latin American regional organisations. **International Relations**, Londres, v. 37, n. 1, p. 117-143, 2021. DOI: https://doi.org/10.1177/00471178211067366. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/00471178211067366. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaraciones Presidenciales**. Lima, 28 abr. 2011. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico**. Paranal, 6 jun. 2012a. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaración de Cádiz**. Cádiz, 17 nov. 2012b. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Declaración de Cali**. Cali, 23 maio 2013. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-declaraciones-presidenciales/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico**. Cartagena, 10 fev. 2014. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-protocolo-adicional-al-acuerdo-marco-de-la-alianza-del-pacifico/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. **Alianza del Pacífico Visión 2030**. Puerto Vallarta, jul. 2018a. Disponível em: https://alianzapacifico.net/instrumentos-alianza-del-pacifico-proyeccion-2030/. Acesso em: 1 mar. 2026.

ALIANZA DEL PACÍFICO. Durante V Encuentro Empresarial de la Alianza del Pacífico se resaltó la importancia del multilateralismo. **Alianza del Pacífico**, Puerto Vallarta, 24 jul. 2018b. Disponível em: https://alianzapacifico.net/en/durante-v-encuentro-empresarial-de-la-alianza-del-pacifico-se-resalto-la-importancia-del-multilateralismo/. Acesso em: 5 mar. 2026.

ÁLVAREZ, M. V. Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. **Cadernos de Campo**: Revista de Ciências Sociais, Araraquara, n. 29, p. 43-69, 2020. DOI: https://doi.org/10.47284/2359-2419.2020.29.4369. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13877. Acesso em: 1 mar. 2026.

ÁLVAREZ FUENTES, G. A. Agentes, estructuras y la configuración del pragmatismo económico de la política exterior de Chile. **Papel Político**, Bogotá, v. 26, 2 abr. 2021. DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo26.aecp. Disponível em: https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/28586. Acesso em: 1 mar. 2026.

AMORIM, C. **Laços de confiança**: o Brasil na América do Sul. São Paulo: Benvirá, 2022.

ARAUJO, A. L.; GONÇALVES, J. de S. B. La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur: análisis del 2015 hasta 2020. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 10, n. 1, p. 195-221, 2021. DOI: https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n1.p195-221. Disponível em: https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12555. Acesso em: 1 mar. 2026.

ARDILA, M. Prioridades e instrumentos de la inserción internacional de Colombia. *In*: CARDONA, D. (ed.) **Colombia**: una política exterior en transición. Bogotá: FES, 2011. p. 91-124.

ARTAZA, M. Chile y Asia hoy: una mirada crítica. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 39, n. 156, p. 55-65, 2007. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-3769.2007.14315. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14315. Acesso em: 1 mar. 2026.

BALASSA, B. **The theory of economic integration**. London: Allew and Unwin, 1961.

BALDWIN, D. A. Neoliberalism, neorealism, and world politics. *In*: BALDWIN, D. A. (ed.). **Neorealism and neoliberalism**: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. p. 3-25.

BALZACQ, T.; LÉONARD, S.; RUZICKA, J. 'Securitization' revisited: theory and cases. **SAGE Publications**: International Relations, v. 30, n. 4, dez. 2016.

BANDEIRA, L. A. M. Brasil e os golpes na Bolívia, Uruguai e Chile: 30 anos depois. Revista Espaço Acadêmico, v. 28, 2003.

BAPTISTA, J. V. da M. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014). 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2020.

BARKIN, J. S. Realist constructivism. **International Studies Review**, v. 5, n. 3, 2003.

BARNABÉ, I. R. O Itamaraty ea diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: https://revista.uepb.edu.br/REI/pt_BR/article/view/3540. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S. A América do Sul no tempo do Bicentenário da Independência do Brasil: revitalização da Unasul e reconstrução da integração regional. **Revista USP**, São Paulo, n. 136, p. 113-144, 2023. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i136p113-144. Disponível em: https://revistas.usp.br/revusp/pt_BR/article/view/211785. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S; GONÇALVES, J. B. Fragmentação da governança regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. **Mundo e Desenvolvimento**: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais, v. 2, n. 3, p. 6-39, 2019. Disponível em: https://ieei.unesp.br/index.php/IEEI_MundoeDesenvolvimento/article/view/50. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B. Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 64, n. 2, p. 1-19, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100209. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/5mx4T7zmBC6HrZHZzKkpfwb/?lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B.; SAMURIO, S. E. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 27, p. 125-144, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/bepi27art8. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/76abc1c8-6200-49f1-a480-2e8348863183. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S. B.; GONÇALVES, J. de S. B.; SAMURIO, S. E. Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil. *In*: ORTIZ-MORALES, C.; STUHLDREHER, A. (ed.). **Concepciones alternativas de la integración latinoamericana**. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2022. p. 47-75.

BARROS, P. S. *et al*. Brasil do Atlântico ao Pacífico: rede interoceânica e fronteiras. *In*: PÊGO, Bolivar (org.). **Fronteiras do Brasil**: o litoral em sua dimensão fronteiriça. Brasília, DF: Ipea, 2023. v. 8, p. 219-251. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-067-7/capitulo9. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/feefe955-2e20-4db5-9692-f3cb7eb23b17. Acesso em: 1 mar. 2026.

BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. **Perspectivas de la red interoceánica en Sudamérica y el dinamismo de la producción agropecuária en Brasil**. Santiago: CEPAL, 2022. (Série Boletín FAL 392).

BAXTER, P.; JACK, S. Qualitative case study methodology: study design and implementation for novice researchers. **The Qualitative Report**, v. 13, n. 4, p. 544-559, 2008.

BÉLAND, D. The idea of power and the role of ideas. **Political Studies Review**, v. 8, n. 2, p. 145-154, maio 2010.

BELAUNDE, J. A. G. Política exterior y diplomacia peruana: pasado, presente y futuro. *In*: NOVAK, F.; GARCÍA, J. (ed.). **La política exterior peruana en el siglo XXI**: agendas y propuestas. 2015. p. 39-49.

BERRINGER, T. **Bloco no poder e política externa nos governos FHC e Lula**. Campinas: Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2014.

BLANCO, J. De la Gran Colombia a la Nueva Granada, contexto histórico – político de la transición constitucional. **Prolegómenos**, Cajicá, v. 10, n. 20, p. 71-87, 2007. DOI: https://doi.org/10.18359/prole.2535. Disponível em: https://revistas.umng.edu.co/index.php/dere/article/view/2535. Acesso em: 1 mar. 2026.

BLYTH, M. **Great transformations**: economic ideas and institutional change in the twentieth century. New York: Cambridge University Press, 2002.

BOLAÑOS, J. Chile y la UNASUR: Factor de cohesión y progreso. **Instituto Español de Estudios Estratégicos**, Madrid, n. 13, p. 1-18, 2011. Disponível em: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO13_2011ChileUNASUR.pdf.

BÖRZEL, T.; RISSE, T. Introduction: framework of the handbook and conceptual clarifications. *In*: BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 3-16.

BRAGA, M. B. Integração econômica regional na América Latina: uma interpretação das contribuições da CEPAL. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 29, n. 4, p. 200-220, 2002.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00066 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 24 jan. 2001a.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 00267 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 2 mar. 2001b.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima**. Telegrama n.º 00928 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 9 jul. 2001c.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 00090 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 22 jan. 2002a.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00378 para Embaixada do Brasil em Bogotá**. Brasília, 26 jul. 2002b.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00498 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 1 ago. 2002c.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 00808 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 16 ago. 2002d.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01082 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 16 jul. 2004a.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01494 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 5 out. 2004b.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01628 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 29 out. 2004c.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 52590**. Brasília, 11 nov. 2004d.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01507 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 20 dez. 2004e.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 53744**. Brasília, 28 fev. 2005a.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00244 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 10 mar. 2005b.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 54052**. Brasília, 24 mar. 2005c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. "Brasil y América Latina y Caribe en un nuevo Consejo de Seguridad de la ONU" – Artículo del Ministro Celso Amorim publicado por el periódico "La República" (Uruguay). **Gov.br**, 30 mar. 2005d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/centro-de-contenidos/discursos-articulos-y-entrevistas/ministro-de-relaciones-exteriores/articulos/celso-amorim-2003-2010/brasil-y-america-latina-y-caribe-en-un-nuevo-consejo-de-seguridad-de-la-onu-articulo-del-ministro-celso-amorim-publicado-por-el-periodico-la-republica-uruguay. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 54731**. Brasília, 17 maio 2005e.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 00833 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 23 jun. 2005f.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 55267**. Brasília, 29 jun. 2005g.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 55295**. Brasília, 1 jul. 2005h.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 51389**. Brasília, 15 jul. 2005i.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 55624**. Brasília, 20 jul. 2005j.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 00975 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 21 jul. 2005k.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 56178**. Brasília, 30 ago. 2005l.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00518 para Embaixada do Brasil em Lima**. Brasília, 21 set. 2005m.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 56625**. Brasília, 2 out. 2005n.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00424 para Embaixada do Brasil em Santiago**. Brasília, 4 out. 2005o.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 56778**. Brasília, 12 out. 2005p.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01428 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 14 out. 2005q.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 56863**. Brasília, 19 out. 2005r.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00581 para a Embaixada do Brasil em Santiago**. Brasília, 14 dez. 2005s.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00890 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 31 jul. 2006a.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01556 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 14 ago. 2006b.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 01942 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 20 out. 2006c.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01429 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 28 nov. 2006d.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 02225 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 4 dez. 2006e.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 62318**. Brasília, 11 dez. 2006f.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01557 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 29 dez. 2006g.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 00019 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 5 jan. 2007a.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 62726**. Brasília, 22 jan. 2007b.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 63356**. Brasília, 26 mar. 2007c.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 63431**. Brasília, 2 abr. 2007d.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 00480 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 12 abr. 2007e.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00891 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 6 jul. 2007f.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00477 para Embaixada do Brasil em Lima**. Brasília, 19 jul. 2007g.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião da II Reunião do Fórum sobre a Iniciativa da Bacia do Pacífico Latino-americano [em espanhol]. **Gov.br**, Lima, 20 ago. 2007h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/celso-amorim/discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-na-ii-reuniao-do-forum-sobre-a-iniciativa-da-bacia-do-pacifico-latino-americano-lima-peru-20-08-2007. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 65414**. Brasília, 17 set. 2007i.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 65482**. Brasília, 20 set. 2007j.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 65493**. Brasília, 20 set. 2007k.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 65947**. Brasília, 20 out. 2007l.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 66956**. Brasília, 8 fev. 2008a.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 00327 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 12 mar. 2008b.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 67385**. Brasília, 17 mar. 2008c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do Ministro Celso Amorim na Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) – Criação e Inovação na Política Externa Brasileira – Rio de Janeiro, 25 de abril de 2008. **Gov.br**, 25 abr. 2008d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/celso-amorim/texto-base-da-conferencia-do-ministro-celso-amorim-na-coordenacao-dos-programas-de-pos-graduacao-de-engenharia-coppe-da-universidade-federal-do-rio-de-janeiro-ufrj-criacao-e-inovacao-na-politica-externa-brasileira-rio-de-janeiro-25-04-2008. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União SulAmericana de Nações – Unasul**. Brasília-DF: Presidência da República, 23 maio 2008e. Disponível em: https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2008/23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul. Acesso em: 12 maio 2026.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00624 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 26 maio 2008f.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 68214**. Brasília, 26 maio 2008g.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 68282**. Brasília, 29 maio 2008h.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 00772 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 4 jun. 2008i.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 00727 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 18 jun. 2008j.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Despacho telegráfico n.º 00453 para Embaixada do Brasil em Lima**. Brasília, 19 jun. 2008k.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 68980**. Brasília, 28 jul. 2008l.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 69177**. Brasília, 15 ago. 2008m.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01026 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 8 set. 2008n.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01041 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 10 set. 2008o.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01068 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 17 set. 2008p.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01088 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 23 set. 2008q.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01153 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 7 out. 2008r.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01282 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 29 out. 2008s.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 70249**. Brasília, 5 nov. 2008t.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01323 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 6 nov. 2008u.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Santiago. **Telegrama n.º 01510 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Santiago, 12 dez. 2008v.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Bogotá. **Telegrama n.º 01843 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Bogotá, 16 dez. 2008w.

BRASIL. Secretaria de Estado das Relações Exteriores. **Circular telegráfica n.º 70799**. Brasília, 26 dez. 2008x.

BRASIL. Embaixada do Brasil em Lima. **Telegrama n.º 369 para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores**. Lima, 9 abr. 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Lineamientos para el funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur – PROSUR. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/media/declaracin-y-lineamientos-prosur-ny-25-09-2019.pdf. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Consenso de Brasília**. Brasília, 31 maio 2023a. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-de-integracao-regional/consenso-de-brasilia. Acesso em: 20 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Rotas da Integração Sul-Americana**: relatório de atividades – junho a setembro de 2023. Brasília: MPO, dez. 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/integracao-vai-reforcar-comercio-com-vizinhos-e-reduzir-tempo-e-custo-das-exportacoes-para-a-asia/relatorio-final-subcomite-do-mpo.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 26, n. 65, p. 62-80, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987317266504. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xwJRs6LcSsVH9w6CwtxMqjm/abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRESSAN, R. N. Comunidade Andina e a pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, p. 23-30, 2020. Disponível em: https://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2020/11/Dossi%C3%AA-2020-Pt-2020-11-26-dragged-3.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRESSAN, R. N; GONÇALVES, J. de S. B. The convergence between the Pacific Alliance and Mercosur: Advances, stagnation, and contemporary challenges. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 14, n. 1, p. 167-183, 2023.

BRICEÑO-RUIZ, J. La iniciativa del Arco del Pacífico latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la integración regional. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 228, p. 44-59, 2010. Disponível em: https://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamericano-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/. Acesso em: 01 mar. 2026.

BRICEÑO RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, v. 45, n. 175, p. 9-39, 2013. DOI: http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2013.27352. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0719-37692013000200001&script=sci_arttext&tlng=es. Acesso em: 12 maio 2026.

BRICEÑO-RUIZ, J.; LEGLER, T.; PRADO LALLANDE, J. P. Growing up as the new kid on the block: The Pacific Alliance turns 10. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 12, n. 1, p. 193-204, 2021. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.12214. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12214. Acesso em: 1 mar. 2026.

BRICEÑO-RUIZ, J.; MORALES, I. (ed.). **Post-hegemonic regionalism in the Americas**: toward a Pacific–Atlantic divide? New York: Routledge, 2017.

BRICEÑO-RUIZ, J.; RIVAROLA, A. **Brazil and Latin America**: between the separation and integration paths. Lanham, MD: Lexington Books, 2017.

BRICEÑO-RUIZ, J.; VIGEVANI, T.; MARIANO, K. P. Post-hegemonic regionalism in Argentina, Brazil, and Venezuela. *In*: BRICEÑO-RUIZ, J.; MORALES, I. (ed.). **Post-hegemonic regionalism in the Americas**. New York: Routledge, 2017. p. 174-192.

BURGES, S. W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the cold war. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 65-84, mar. 2008.

BURGES, S. W. Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 193-207, 17 fev. 2015.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. de. **Security**: a new framework for analysis. [*S. l.*]: Lynne Rienner Pub, 1998.

BYWATERS, C. Domestic politics, prestige, and war: the emergence of Chile's democratic status narrative. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 66, p. e006, 2023.

CAMILO, G.; GIRALDO, M. C. Colombia frente a la integración regional en América Latina: entre la iniciativa de liderazgo y la prelación hacia Estados Unidos. **Análisis político**, Bogotá, n. 104, p. 244-269, 2022. DOI: https://doi.org/10.15446/anpol.v35n104.105183. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052022000100244. Acesso em: 1 mar. 2026.

CAMPOS, R. P. de. **O fator (des) integrador da Amazônia e as relações Brasil** – Peru de 2003 a 2008. 2010. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2010. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/2e51693e-ccad-4f69-96e8-fbc079612d90. Acesso em: 3 fev. 2026.

CARMO, C. A. do; PECEQUILO, C. S. O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011-2016). **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 54-75, 2016. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/65281/38995. Acesso em: 1 mar. 2026.

CARVALHO, M. A. E. de; SALLES, M. M. de. **Relacionamento externo do Mercosul**: fundamentos históricos, dilemas contemporâneos e perspectivas futuras. Brasília, DF: Ipea, abr. 2023. 24 p. (Nota Técnica, n. 67). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/ntdinte67-port.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, Ottawa, v. 30, n. 2, 2009. DOI: https://doi.org/10.1177/0192512109102432. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512109102432. Acesso em: 1 mar. 2026.

CASTRO, H. A. de. **A política exterior do México no contexto do regionalismo da América Latina de 1994 a 2018**. 2024. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2024. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/53413. Acesso em: 3 fev. 2026.

CASTRO-ALEGRÍA, R. **Crisis and regional (dis)integration**: a post-structuralist approach. 2022. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Kiel, Kiel, 2022.

CASTRO SILVA, J. Difusión y redes en la cooperación regional: la institucionalidad comercial de la Alianza del Pacífico. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 109, p. 31-58, 2022. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.02. Disponível em: https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2972. Acesso em: 1 mar. 2026.

CATENA, P. En foro en Beijing, Piñera destaca creación de Prosur y critica el proteccionismo económico. **La Tercera**, Santiago, 26 abr. 2019. Disponível em: https://www.latercera.com/politica/noticia/foro-beijing-pinera-destaca-creacion-prosur-critica-al-proteccionismo-economico/630449/. Acesso em: 5 mar. 2026.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La convergencia entrela Alianza del Pacífico y el MERCOSUR**: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante. Santiago de Chile: CEPAL, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/442451c9-91d4-4fbc-9cf0-ef1f24b5d059. Acesso em: 1 mar. 2026.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 57, p. 133-151, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CKYGvYXfKP6GvwydF8WLqPF/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

CHECKEL, J. T. Social construction and integration. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 545-560, 1999.

CHECKEL, J. T. International institutions and socialization in Europe: introduction and framework. **International Organization**, v. 59, n. 4, p. 801-826, set. 2005.

CHECKEL, J. T. Socialization and violence: introduction and framework. **Journal of Peace Research**, 2017.

CHILE. Prensa Presidencia. **Presidente Piñera asiste a cumbre de la Alianza del Pacífico en México**. Puerto Vallarta, 23 jul. 2018a. Disponível em: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=78903. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHILE. Prensa Presidencia. **Presidente Piñera participa en inauguración de Cumbre de la Alianza del Pacífico**. Puerto Vallarta, 24 jul. 2018b. Disponível em: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=79015. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHILE. Prensa Presidencia. **Presidente Piñera se refiere a incendios forestales en la Región de Aysén**. Santiago, 19 fev. 2019a. Disponível em: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=91320. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de la Integración de América del Sur**. Santiago, 22 fev. 2019. Disponível em: https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la. Acesso em: 20 mar. 2026.

CHILE. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Canciller invita a la oposición a respaldar el Encuentro de Presidentes de América del Sur**. Santiago, 18 mar. 2019b. Disponível em: https://www.minrel.gob.cl/sala-de-prensa/canciller-invita-a-la-oposicion-a-respaldar-el-encuentro-de-presidentes-de. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHILE. **Informe de Gestión Prosur**. Presidencia Pro Témpore de Chile, 2020. Disponível em: https://biblioteca.digital.gob.cl/items/b3912cd5-39b6-421f-9bcf-47a7bdb5bfaf/full. Acesso em: 1 maio 2026.

CHILE. Prensa Presidencia. **Presidente Piñera sostiene reunión bilateral con Jefe de Estado de Colombia, Iván Duque**. Santiago, 24 set. 2021. Disponível em: https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=180544. Acesso em: 5 mar. 2026.

CHILE. [Constituição (1980)]. **Constitución Política de la República**. Valparaíso: Cámara de Diputados [2026]. Disponível em: https://www.camara.cl/camara/doc/leyes_normas/constitucion.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

COLACRAI, M.; LORENZINI, M. E. La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de “fuerzas profundas” y tendencias. **CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política**, Monterrey, v. 1, n. 2, p. 45-63, 2005. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35692005000200004. Acesso em: 1 mar. 2026.

COLOMBIA y Chile buscan crear organismo de integración que reemplace a Unasur. **La Tercera**, Santiago, 14 jan. 2019. Disponível em:https://www.latercera.com/pulso/noticia/colombia-chile-buscan-crear-organismo-integracion-reemplace-unasur/484378/. Acesso em: 5 mar. 2026.

COLÔMBIA. Presidencia de la República. **Presidente Duque en la Plenaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Cumbre Prosur**. Santiago, 12 dez. 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=M8mcJ8mNK2E. Acesso em: 20 mar. 2026.

COLÔMBIA. [Constituição de (1991)]. **Constitución Politica de la Republica de Colombia 1991**. Bogotá: Función Pública, [2026]. Disponível em: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125. Acesso em: 1 mar. 2026.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad: modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva Sociedad**, n. 250, p. 58-77, 2014.

COMINI, N.; FRENKEL, A. UNASUR on the edge. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (ed.). **Regionalism under stress**: Europe and Latin America in comparative perspective. New York: Routledge, 2020. p. 133-149.

CONDURU, G. F. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, n. 2, p. 59-82, 1998. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000200004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/tZnwvW3pBrHYkSZfMLYf7MG/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

CONSENSO DE BRASÍLIA. **Quem somos**. [*S. l.*]: Consenso de Brasília, [2026]. Disponível em: https://consensodebrasilia.org/pt/quienes-somos/. Acesso em: 1 maio 2026.

CORNETET, J. M. C. **Diplomacia econômica brasileira de 2003 a 2018**. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

CORREDOR, G. C. P.; VÉLEZ, R. B. Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *In*: PASTRANA, E.; GEHRING, H. (ed.). **Alianza del Pacífico**: mitos y realidades. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014. p. 75-113.

COUTO, L. F. O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 50, p. 159-176, 2007. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000100009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/gvBVsmpVbV7mD5zZxzhRCBS/?format=html&lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.

DANTAS, I. Chanceler do Chile quer plano para alavancar integração da AL. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 1 jun. 2006. Disponível em: https://feeds.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0106200614.htm. Acesso em: 1 mar. 2026.

DEL PRADO, J. Política exterior del Perú en la Comunidad Andina. *In*: NOVAK, F.; GARCÍA, J. (ed.). **La política exterior peruana en el siglo XXI**: agendas y propuestas, 2015. p. 159-174.

DEMIRDÖĞEN, Ü. D. The roots of research in (political) persuasion: *ethos*, *pathos*, *logos* and the Yale studies of persuasive communications. **International Journal of Social Inquiry**, v. 3, p. 189-201, 2010.

DESTRADI, S. Regional powers and their strategies: empire, hegemony, and leadership. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 903-930, out. 2010.

DOMÍNGUEZ AVILA, C. F. Geisel, Pinochet y las transferencias de armas brasileñas para Chile, 1974-1979: geopolítica, negocios y cooperación técnico-militar. **Atenea**, Concepción, n. 525, p. 65-83, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.29393/at525-4gpcd10004. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-04622022000100065&script=sci_arttext. Acesso em: 1 mar. 2026.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, M. Death of international organisations: the organisational ecology of intergovernmental organisations, 1815-2015. **The Review of International Organisations**, 15, p. 339-370, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.1007/s11558-018-9340-5.

ENCRUCIJADA externa. **El Tiempo**, Bogotá, 1 jun. 2008. Disponível em: https://www.eltiempo.com/amp/archivo/documento/MAM-2958292.Acesso em: 1 mar. 2026.

ESPITIA, A. *et al*. Deep trade agreements: promoting trade and GVC integration. *In*: ROCHA, N.; RUTA, M. (ed.). **Deep trade agreements**: anchoring global value chains in Latin America and the Caribbean. Washington, D. C.: World Bank Publications, 2022. p. 61-94.

FAIRLIE REINOSO, A.; ALVARADO PAIPAY, S. A. Inequality and convergence in Latin American regional trade agreements. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2025. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.70000. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/lamp.70000. Acesso em: 1 mar. 2026.

FALEIRO, A. A. Lula 3.0: foreign policy reconstruction and Brazil's return to the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 68, n. 1, p. e010, 2025.

FALEIRO, A. A. LIVE - "Lula 3.0: foreign policy reconstructionand Brazil's return to the world". YouTube, 8 maio 2026. Transmissão ao vivo. Disponível em: https://www.youtube.com/live/Ij1c1h8ktbc. Acesso em: 27 maio 2026.

FARIA, C. A. P. de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, p. 311-355, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cint/a/bcWcqfYFWhDWwxYDbqQsdbj/abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

FARIA, C. A. P. de; NOGUEIRA, J. L. M.; LOPES, D. B. Coordenação intragovernamental para a implementação da política externa brasileira: o caso do Fórum IBAS. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 173-220, 2012. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000100005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/TtGbJZFGLq9RLVNsT85SS3P/?format=html&lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

FARIA, V. D. de. **Política externa e participação social**: trajetória e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2017.

FARIAS, D. B. L.; CASARÕES, G.; WAJNER, D. F. Populist international (dis) order? Lessons from world-order visions in Latin American populism. **International Affairs**, London, v. 100, n. 5, p. 2003-2024, 2024. DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iiae179. Disponível em: https://academic.oup.com/ia/article-abstract/100/5/2003/7750265. Acesso em: 1 mar. 2026.

FARIAS, R. de S.; CARMO, G. F. do. Atores, eventos e redes da política externa brasileira (1930-1985). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 1-40, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.1.230. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/NNZFhFjBQyXcXXbbwCq4vXN/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

FERMANDOIS, J. **Chile ante el mundo**: bicentenario de las relaciones internacionales. **Diplomacia**, Santiago, n. 123, p. 15-26, 2011.

FERMANDOIS, J. Brazil: Chile's mythical ally. *In*: GARDINI, G. L.; TAVARES, M. H. (ed.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**: balancing power in emerging States. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 77-89.

FERNÁNDEZ, J. J. **La República de Chile y el Imperio del Brasil**. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1959.

FINNEMORE, M.; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

FLANIK, W. "Bringing FPA back home:" cognition, constructivism, and conceptual metaphor. **Foreign Policy Analysis**, v. 7, n. 4, p. 423-446, out. 2011.

FLEMES, D. Brazil: strategic options in the changing world order. *In*: FLEMES, D. (ed.). **Regional leadership in the global system**. 1. ed. London: Routledge, 2010. v. 1, p. 93-112.

FLEMES D.; NOLTE, D. Introduction. *In*: FLEMES, D. (ed.). **Regional leadership in the global system**: ideas, interests, and strategies of regional powers. Routledge: Abingdon, 2010. p. 1-4.

FLEMES, D.; SARAIVA, M. G. Emerging powers in the network order: the case of Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.

FLEMES, D.; WEHNER, L. Drivers of strategic contestation: the case of South America. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 163-177, 17 fev. 2015.

FLEMES, D.; WOJCZEWSKI, T. Contested leadership in International Relations: power politics in South America, South Asia and Sub-Saharan Africa. **GIGA Working Papers**, Hamburgo, n. 121, 2010. Disponível em: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/47724/1/640397476.pdf. Acesso em: 14 mar. 2010.

FONSECA JÚNIOR, G. Brasil y Chile: anotaciones sobre cuarenta años de relaciones bilaterales (1966-2006). **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 39, n. 154, p. 117-138, 2006. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-3769.2006.14481. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14481. Acesso em: 1 mar. 2026.

FRANCO, L. *et al*. Las redes de actores en el Corredor Vial Bioceánico "Mato Grosso do Sul–Puertos del Norte de Chile": diagnóstico y propuesta de una gobernanza multínivel. **Interações** (Campo Grande), Campo Grande, v. 24, n. 4, p. 1-14, 2023a. DOI: https://doi.org/10.20435/inter.v24i4.4180. Disponível em: https://www.scielo.br/j/inter/a/T83rYNnfnXtY8VzSpKpy43y/?format=html&lang=es. Acesso em: 1 mar. 2026.

FRANCO, L. *et al*. **Redes de actores y su rol en el desarrollo de corredores**: diagnóstico y propuesta de gobernanza para el corredor Bioceánico vial Mato Grosso do Sul – puertos del norte de Chile. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2023b. 79 p. (Texto para Discusión, n. 01). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/tde01. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/6ff31b5a-cf1c-460b-9675-bf94fcc37a65. Acesso em: 1 mar. 2026.

FRANCO, L. *et al*. **Redes de atores e o seu papel no desenvolvimento de corredores**: diagnóstico e proposta de governança para o corredor rodoviário bioceânico Mato Grosso do Sul – portos do norte do Chile. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2023c. 83 p. (Texto para Discussão, n. 2901). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/td2901-port. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12246.Acesso em: 1 mar. 2026.

FRANZONI, M.; CARVALHO, C. E. La CELAC y la Alianza del Pacífico en la diversificación de las relaciones económicas internacionales de México (2009-2019). **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 14, n. 65, p. 87-99, 2023.

FRENKEL, A.; AZZI, D. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 291, p. 169-181, 2021. Disponível em: https://nuso.org/articulo/jair-bolsonaro-y-la-desintegracion-de-america-del-sur-un-parentesis/. Acesso em: 1 mar. 2026.

FUENTES, G. Á.; SANTANA, C. O. Cambio y continuidad en la Cancillería chilena. De la influencia militar a la consolidación economicista. **Izquierdas**, Santiago, v. 52, n. 14, p. 4080-4102, 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.4067/s0718-50492023000100214. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-50492023000100214. Acesso em: 1 mar. 2026.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Legações e embaixadas do Brasil**. Brasília: Funag, 2021.

GAJATE, R. M. Construcción institucional de la Unasur. *In*: MELLADO, N. B. (ed.). **Mercosur y Unasur**: ¿Hacia dónde van? Buenos Aires: Lerner Editora S. R. I., 2009. p. 201-248.

GALEANO, H. D.; BADILLO, R.; RODRÍGUEZ, M. Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. **Oasis**, Bogotá, n. 29, p. 57-79, 28 fev. 2019. DOI: https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04. Disponível em: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/5880. Acesso em: 1 mar. 2026.

GARDINI, G. L. Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 58, n. 1, p. 210-229, 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500111. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/6kTsknb9LMy9kGtGcT83HJy/?lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

GARDINI, G. L. Brazil: what rise of what power? **Bulletin of Latin American Research**, Liverpool, v. 35, n. 1, 2016.

GARDINI, G. L.; ALMEIDA, M. H. T. **Foreign policy responses to the rise of Brazil**. [*S. l.*]: Palgrave Macmillan UK, 2016.

GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. Latin American foreign policies: between ideology and pragmatism. *In*: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (ed.). **Latin American foreign policies**: between ideology and pragmatism. New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 13-33.

GARZÓN, J.; NOLTE, D. The new minilateralism in regional economic governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance. *In*: RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (ed.). **Handbook of South American Governance**. Londres: Routledge, 2018. p. 173-190.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case studies and theory development in the Social Sciences**. Cambridge: Harvard University, 2005.

GERALDELLO, C. S. "Autonomias" na política externa brasileira: exercícios da Teoria da Autonomia? **Revista de Estudos Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 2, p. 117-129, 2014. Disponível em: https://revista.uepb.edu.br/REI/article/download/2835/2731/12256. Acesso em: 1 mar. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B. A integração financeira na Aliança do Pacífico: o caso do MILA. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 55-70 2018. DOI: 10.5380/cg.v7i1.56361. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/56361. Acesso em: 22 jan. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B. **Brasil e a Aliança do Pacífico**: visões em disputa na integração regional? 2019. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação "San Tiago Dantas" (Unesp, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/ecc2a840-6aca-4aa0-a205-68e0465000cc. Acesso em: 3 fev. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B. Evolución de las relaciones bilaterales entre Brasil y Chile desde la política "Convergencia en la Diversidad". **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 200, p. 197-233, 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2021.60525. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-37692021000300197. Acesso em: 1 mar. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B. The Pacific Alliance and its influence on South American regionalism. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 14, n. 1, p. 147-166, 2023. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.12289. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12289. Acesso em: 1 mar. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B. Podcast Diálogos de Política Exterior: Relações Brasil-Chile. Entrevistadores: Paula Renata Silva Santos e Enio Ramos Sacramento. Aracaju: Diálogos de Política Exterior, 28 jul. 2022. Podcast. Disponível em: https://www.deezer.com/br/episode/419402027. Acesso em: 1 mar. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B.; CARNEIRO, H. C.; BARROS, P. S. **Relação bilateral com vocação regional**: integração de infraestrutura, produtiva e comercial entre Brasil e Chile (Publicação Expressa). Brasília, DF: Ipea, ago. 2024. 75 p. (Texto para Discussão, n. 3028). DOI: http://dx.doi.org/10.38116/<td3028>-port. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/c26343e9-d0e5-45a2-80f8-888062aa5299. Acesso em: 1 mar. 2026.

GONÇALVES, J. de S. B.; CARNEIRO, H. C.; BARROS, P. S. **Relação bilateral com vocação regional**: integração de infraestrutura, produtiva e comercial entre Brasil e Chile. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2025. 96 p. (Texto para Discussão, n. 3028). DOI: https://dx.doi.org/10.38116/td3028-port. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/c26343e9-d0e5-45a2-80f8-888062aa5299. Acesso em: 1 mar. 2026.

GOODMAN, R.; JINKS, D. How to influence states: socialization and international human rights law. **Duke Law Journal**, 2004.

GRATIUS, Susanne; SARAIVA, Miriam. Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. **CEPS Working Paper**, n. 374, p. 1-13, 2013.

GUERRA-BARÓN, A. Una aproximación "inside-out" a la política exterior económica peruana. *In*: PASTRANA, E.; GEHRING, H. (ed.). **Alianza del Pacífico**: mitos y realidades. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014. p. 223-249.

GUERRA-BARÓN, A. The foreign policies convergence as a factor of the establishment of the Pacific Alliance. **Romanian Political Science Review**, Bucareste, v. 19, n. 2, p. 187-213, 2019a. Disponível em: https://www.studiapolitica.eu/Archive/2019/studia-politica-vol-xix-no-2-2019. Acesso em: 1 mar. 2026.

GUERRA-BARÓN, A. La construcción de una identidad colectiva en la Alianza del Pacífico y China como el "Otro" relevante". *In*: ALCALDE, J.; ALDEN, C. GUERRA-BARÓN, A.; MÉNDEZ, A. (ed.). **La Conexión China en la Política Exterior del Perú en el Siglo XXI**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru, 2019b. p. 196-228.

GUERRA-BARÓN, A. Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural. **Oasis**, Bogotá, n. 30, p. 27-54, 2019c. DOI: https://doi.org/10.18601/16577558.n30.03. Disponível em: https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/oasis/article/view/6082. Acesso em: 1 mar. 2026.

GUERRA-BARÓN, A. Las narrativas Crisis-Oportunidad y Empresarial de los organismos de cooperación y su incidencia en la concepción y construcción de la Alianza del Pacífico. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, Calgary, v. 48, n. 2, p. 236-257, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2186598. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08263663.2023.2186598. Acesso em: 1 mar. 2026.

GUERRA-BARÓN, A. Interacción y narrativas del orden regional: Colombia, Chile y Perú en la Alianza del Pacífico. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 206, p. 159-193, 2024. DOI: https://doi.org/10.18042/cepc/rep.206.06. Disponível em: https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/112054. Acesso em: 1 mar. 2026.

GUZZINI, S. A Reconstruction of constructivism in International Relations. **European Journal of International Relations**, v. 6, n. 2, p. 147-182, 2000.

HAAS, P. M.; HAAS, E. B. Pragmatic constructivism and the study of international institutions. **Millennium**: Journal of International Studies, London, v. 31, n. 3, p. 573-601, 2002.

HARDY, C.; HARLEY, B.; PHILIPS, N. Discourse analysis and content analysis: two solitudes? **Qualitative Method**, v. 2, n. 1, 2004.

HAY, C. Constructivist institutionalism. *In*: RHODES, R.; BINDER, S.; ROCKMAN, B. (ed.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

HEINSFELD, A. Rio Branco e as relações do Brasil e Chile no âmbito da proposta do Pacto ABC (1915). **História**: debates e tendências, Passo Fundo, v. 12, n. 1, p. 11-21, 2012. Disponível em: https://ojs.upf.br/index.php/rhdt/article/view/2679/1827. Acesso em: 1 mar. 2026.

HERNÁNDEZ, L. G.; MESQUITA, B. Da Unasul ao Prosul: (contra) dinâmicas na integração regional e suas consequências acumulativas. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 9, n. 18, p. 538-563, 2020. DOI: https://doi.org/10.30612/rmufgd.v9i18.11972. Disponível em: https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/11972. Acesso em: 1 mar. 2026.

HURRELL, A. Explaining the resurgence of regionalism in world politics. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 21, n. 4, p. 331-358, 1995. DOI: https://doi.org/10.1017/S0260210500117954. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-

studies/article/abs/explaining-the-resurgence-of-regionalism-in-world-politics/30F0C03F224387E212491E98EE42FBED. Acesso em: 1 mar. 2026.

HURRELL, A. Regional powers and the global system from a historical perspective. *In*: FLEMES, D. (ed.). **Regional leadership in the global system**: ideas, interests and strategies of regional powers. 1. ed. Londres: Routledge, 2010. p. 15-27.

ILLESCAS, J. El reto comercial con Brasil y el MERCOSUR. *In*: NOVAK, F.; GARCÍA, J. (ed.). **La política exterior peruana en el siglo XXI**: agendas y propuestas. 2015. p. 175-190.

IIRSA – INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA. **Comunicado de Brasilia**. Brasília, 1 set. 2000. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/comunicado_brasilia_esp.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

IIRSA – INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA. **Declaración de Cochabamba**: colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana. Cochabamba, 9 set. 2006. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cochabamba06_csn_declaracion_de_cochabamba.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

IIRSA – INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA. **Decisiones del Diálogo Político entre los Jefes de Estado y de Gobierno**: I Cumbre Energética Suramericana. Isla de Margarita, 16 abr. 2007. Disponível em: https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_margarita07_decisiones_del_dialogo_politico.pdf.

IKENBERRY, G. J.; KUPCHAN, C. A. Socialization and hegemonic power. **International organization**, v. 44, n. 3, p. 283-315, 1990.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**. 3. ed. Zahar: Rio de Janeiro, 2018.

JARA, A. Piñera defiende creación de Prosur y dice que Unasur fracasó por "exceso de ideologismo". **La Tercera**, Santiago, 18 fev. 2019. Disponível em: https://www.latercera.com/politica/noticia/pinera-defiende-creacion-prosur-dice-unasur-fracaso-exceso-ideologismo/533320/. Acesso em: 5 mar. 2026.

JARAMILLO, D.; PANTOJA, M. De los altibajos iniciales al enfoque de intereses: doscientos años de política exterior colombiana (1821-2021). *In*: RUIZ-CAMACHO, P.; VARGAS-ALZATE, L. F. (ed.). **Política exterior colombiana**: Historia, agenda y perspectivas. Medellín: Editorial EAFIT, 2025. p. 47-64.

JENNE, N.; SCHENONI, L. L.; URDINEZ, F. Of words and deeds: Latin American declaratory regionalism, 1994-2014. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 30, n. 2-3, p. 195-215, 2017. DOI: https://doi.org/10.1080/09557571.2017.1383358. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2017.1383358. Acesso em: 1 mar. 2026.

KLAVEREN, A. van. La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 169, p. 155-172, 2011. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.19416. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/19416/20552. Acesso em: 1 mar. 2026.

KUWAYAMA, M. Pacific Alliance: a Latin American version of "open Regionalism" in practice. Kobe: University of Kobe, 36 p. 2019. (RIEB Discussion Paper Series, n. DP2019-02). Disponível em: https://www.rieb.kobe-u.ac.jp/academic/ra/dp/English/DP2019-02.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

LAFER, C. Dez anos de Mercosul. **Correio Braziliense**, Brasília, 26 mar. 2001. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/10anosmercosul/DezAnos-CelsoLafer. Acesso em: 1 mar. 2026.

LARSSON, O. L. Using post-structuralism to explore the full impact of ideas on politics. **Critical Review**, v. 27, n. 2, p. 174-197, 3 abr. 2015.

LEITE, B. Brasil, Argentina e Venezuela acertam criar Petrosul. **Jornal de Negócios**, 10 maio 2005. Disponível em: https://www.jornaldenegocios.pt/mercados/detalhe/brasil_argentina_e_venezuela_acertam_criar_petrosul. Acesso em: 12 maio 2026.

LESSA, A. C. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 41, p. 29-41, 1998. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73291998000300003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/vqhdRGf8hcHmcQHNyRDXRJH/?format=html&lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

LEVI, M. El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 23, p. 23-34, 2020. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/5df4bf9b-3205-46c6-b73f-2ec679de1b61/content. Acesso em: 1 mar. 2026.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs**, v. 82, n. 1, p. 21-40, jan. 2006.

LIMA, M. R. S. de; HIRST, M. Brasil como país intermediário e poder regional. *In*: LIMA, M. R. S.; HURRELL, A. (ed.). **Os Brics e a ordem global**. São Paulo: FGV, 2009. p. 43-73.

LIMA, M. R. S. de. A nova agenda sul-americana e o papel regional do Brasil. **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, n. 29, p. 211-248, 2014. Disponível em: https://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/011-Soares.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

LOBELL, S. E.; JESSE, N. G.; WILLIAMS, K. P. Why do secondary states choose to support, follow or challenge? **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 146-162, 17 fev. 2015.

LOMBARDO, P.; HENRÍQUEZ, M. J. La Política Exterior de Chile en los ’90: (re)inserción internacional y dilemas regionales. **Épocas**: revista de Historia, n. 5, p. 149-175, 2012.

LOPES, D. B.; VALENTE, M. S. A construção social dos princípios conformadores e das normas programáticas de política externa brasileira na Constituição Federal de 1988. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 995-1054, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/001152582016106. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/YcBGMVkYqy6PtT9bk3jvKCR/abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

LYRA, M.; RIBEIRO, M. What leads international organizations in Latin America to be active or paralyzed? A qualitative comparative analysis. **Revista de Ciencia Política** (Santiago), v. 42, n. 1, p. 55-80, 2022.

MAGGI, G.; OSSA, R. The political economy of deep integration. **Annual Review of Economics**, San Mateo, v. 13, n. 1, p. 19-38, 2021. DOI: https://doi.org/10.1146/annurev-economics-121020-032425. Disponível em: https://www.annualreviews.org/content/journals/10.1146/annurev-economics-121020-032425. Acesso em: 1 mar. 2026.

MALAMUD, A. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Politics and Society**, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MALAMUD, A. Regionalism in the Americas: segmented, overlapping, and sovereignty-boosting. *In*: RÜLAND, J.; CARRAPATOSO, A. (ed.). **Handbook on Global Governance and Regionalism**. Cheltelham: Edward Elgar Publishing, 2022. p. 232-249.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism Faces the Rise of Brazil. *In*: GARDINI, G. L.; TAVARES, M. H. (ed.). **Foreign Policy Responses to the Rise of Brazil**: balancing power in emerging States. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 214–226.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Editora Unesp, 2015.

MARIANO, K. L. P.; NEVES, B. C. El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. **Foro Internacional**, p. 137-178, 2022. DOI: https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2842. Disponível em: https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2842. Acesso em: 1 mar. 2026.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 23, p. 35-60, 2020. DOI: https://doi.org/10.38116/rtm23art2. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/188. Acesso em: 1 mar. 2026.

MARIANO, K. L. P; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 64, n.

2, p. 1-19, 2021. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7329202100204. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/fjTdDxj5VM8KkybBGqcfpCh/?format=html&lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

MARIANO, M. P. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista, 2007.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Monitoramento e avaliação da política externa: as particularidades do caso brasileiro e a experiência de planejamento na diplomacia. *In*: DESIDERÁ, W. (org.). **Monitoramento e avaliação da política externa**: bases normativas, questões teórico-metodológicas e as particularidades do caso brasileiro. Brasília: Ipea, 2025. p. 143-170.

MARQUES, T. C. S. A interação entre a política doméstica do regime militar e a diplomacia: uma análise das relações Brasil-Chile durante o governo de Salvador Allende. **Século XXI**: Revista de Relações Internacionais, v. 5, n. 1, p. 31-48, 2014. Disponível em: https://seculoxxi.espm.br/xxi/article/view/62/65. Acesso em: 1 mar. 2026.

MARQUES, T. C. S. O exílio e as transformações de repertórios de ação coletiva: a esquerda brasileira no Chile e na França (1968-1978). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 60, p. 239-279, 2017. DOI: https://doi.org/10.1590/001152582017120. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/kvtcq7Cs8bG5cDQ47HxNX9c/abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

MATTLI, W. Explaining regional integration outcomes. **Journal of European Public Policy**, Oxford, v. 6, n. 1, p. 1-27, 1999. DOI: https://doi.org/10.1080/135017699343775. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/135017699343775. Acesso em: 1 mar. 2026.

MATTOO, A.; ROCHA, N.; RUTA, M. **The evolution of deep trade agreements**. Washington, D.C.: World Bank, jun. 2020, 47 p. (Policy Research Working Paper). Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/66f03115-b3fc-5305-8a19-b11e8614a311/content. Acesso em: 1 mar. 2026.

MERKE, F. Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. **International Politics**, v. 52, n. 2, p. 178-192, 2015. DOI: https://doi.org/10.1057/ip.2014.49. Disponível em: https://link.springer.com/article/10.1057/ip.2014.49. Acesso em: 1 mar. 2026.

MESQUITA, R. Brazilian Regional Leadership Revisited: Testing the Long-Term Determinants of South American Followership (1995-2015). **Bulletin of Latin American Research**, Liverpool, v. 40, n. 3, p. 446-464, 2021. DOI: https://doi.org/10.1111/blar.13210. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/blar.13210. Acesso em: 1 mar. 2026.

MIJARES, V. Paradox of Autonomy: explaining flaws in South American security regionalism. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 89-106, 2020. DOI: https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2020v8n1p89-106. Disponível em:

https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/20481. Acesso em: 1 mar. 2026.

MORAES, M. V. E. de. A Construção Saquarema da América do Sul: o Brasil, a Unasul e a integração regional. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro, 2018.

MORALES-FAJARDO, M. E. Una década de regionalismo estratégico en la Alianza del Pacífico: el papel de la inversión. *In*: RAMÍREZ ORTÍZ, D. D. (ed.). **La Alianza del Pacífico desde una perspectiva multidimensional**: economía, sociedad y asuntos globales. Puebla: Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, 2024. p. 33-57.

MORALES-FAJARDO, M. E.; CADENA-INOSTROZA, C. Mexico in the Pacific Alliance: a comfortable position. **Tamkang Journal of International Affairs**, v. 23, n. 1, p. 1-70, 2019. DOI: https://doi.org/10.6185/TJIA.V.201907_23(1).0001. Disponível em: https://www.airitilibrary.com/Article/Detail/10274979-201907-201907260001-201907260001-1-70. Acesso em: 1 mar. 2026.

MORALES RUVALCABA, D. Neopresidentialism and the hierarchy of power in Latin American Integration: Unasur as a case study. **Estudios Internacionales**, Santiago, n. 197, p. 39-68, 2020. DOI: http://dx.doi.org/https://doi.org/10.5354/0719-3769.2020.57660. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/57660/64683. Acesso em: 1 mar. 2026.

MONROY, M. C.; CUBIDES, C. Colombia y los países "semejantes": un socio (des)alineado en Suramérica. *In*: RUIZ-CAMACHO, P.; VARGAS-ALZATE, L. F. (ed.). **Política exterior colombiana**: Historia, agenda y perspectivas. Medellín: Editorial EAFIT, 2025. p. 211-236.

MONTES, R. "A esquerda pensa que é a única com legitimidade para governar o Chile". **El País**, 11 mar. 2018. https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/11/internacional/1520730340_914044.html. Acesso em: 12 maio 2026.

MUÑOZ VALENZUELA, H. B. **Política internacional de los nuevos tiempos**. Santiago: Editorial Los Andes, 1996.

NABERS, D. The social construction of international institutions: the case of ASEAN + 3. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 3, p. 113-136. [*S. l*]: Oxford University Press, 2003. Disponível em: https://academic.oup.com/irap/article/3/1/113/662031.

NABERS, D. Power, leadership, and hegemony in international politics: the case of East Asia. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 931-949, out. 2010.

NADDI, B. W. de M. N.; GONÇALVES, J. de S. B. A Aliança do Pacífico frente à pandemia da COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, p. 31-41, 2020. Disponível em: https://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2020/11/Dossi%C3%AA-2020-Pt-2020-11-26-dragged-4.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

NAREA, M.; BENZI, D. Crónica de una secretaría general acéfala: un insumo para la interpretación de la crisis de la Unasur. **Visioni LatinoAmericane**, Trieste, p. 48-67, 2020. DOI: https://doi.org/10.13137/2035-6633/29463. Disponível em: https://www.openstarts.units.it/entities/publication/19926d49-552d-4a36-8dab-8e56f885c82a/details. Acesso em: 1 mar. 2026.

NARLIKAR, A. Negotiating the rise of new powers. **International Affairs**, v. 89, n. 3, p. 561-576, maio 2013.

NEL, P.; STEPHEN, M. The foreign economic policies of regional powers in the developing world. *In*: FLEMES, D. **Regional leadership in the global system**: ideas, interests and strategies of regional powers. Abingdon: Routledge, 2010.

NEUMANN, I. B. Discourse analysis. *In*: KLOTZ, A.; DEEP, P. (ed.). **Qualitative methods in International Relations**. Palgrave Macmillan. Londres: Palgrave Macmillan, 2008. p. 61-77.

NEVES, B. C.; COSTA, G. D. F. da. E o Mercosul? Os impasses regionais diante da pandemia de COVID-19. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 4, p. 42-51, 2020. Disponível em: https://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2020/11/Dossi%C3%AA-2020-Pt-2020-11-26-dragged-5.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

NEVES, B. C.; HONÓRIO, K. S. Infrastructure as a geopolitical lever: strategic dynamics in Latin America's global power struggle. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 67, n. 2, p. 1-19, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7329202400221. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/sSqKqKWdrnzkLtD8qYp9qRy/?format=html&lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

NOGARA, T. S. Mercosur and post-neoliberal regionalism: Brazil, Argentina, Venezuela, and the challenges of relaunching the Bloc. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 16, n. 1, p. 1-10, 2025. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.70005. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/lamp.70005. Acesso em: 1 mar. 2026.

NOLTE, D. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, v. 36, n. 4, p. 881-901, out. 2010.

NOLTE, D. The Pacific Alliance: Nation-branding through regional organisations. **Giga Focus**: Latin America, Hamburgo, n. 4, p. 1-16, 2016.

NOLTE, D. El relanzamiento de Unasur y el Consenso de Brasilia: un objetivo, dos caminos. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 9, 2025a, p. 32-42. ISSN: 2675-6390.

NOLTE, D. Latin America: liquid regionalism and contested regional authority. **Frontiers in Political Science**, Lausanne, v. 7, p. 1-11, 2025b. DOI: https://doi.org/10.3389/fpos.2025.1682061. Disponível em: https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2025.1682061/full. Acesso em: 1 mar. 2026.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. Unasur: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 545-565, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/S0102-

8529.2016380200002. Disponível em: http://scielo.br/j/cint/a/f4PwGYmGzS4cVDJ4wjFF7bb/?lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

NOLTE, D.; MIJARES, V. Unasur: an eclectic analytical perspective of its disintegration. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 111, p. 83-109, 2022. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint111.2022.04. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122022000300083. Acesso em: 1 mar. 2026.

NOLTE, D.; SCHENONI, L. L. To lead or not to lead: regional powers and regional leadership. **International Politics**, v. 61, p. 40-59, 2021.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. Introduction: regionalism under stress. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (ed.). **Regionalism under stress**: Europe and Latin America in comparative perspective. New York: Routledge, 2020. p. 1-12.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. Essay 31: how can (neo) functionalism contribute to the study of Latin American regionalism? *In*: ACHARYA, A. *et al*. (ed.). **Essays on global regionalism I**: the past, present and future of regionalism studies. Cham: Springer, 2026. p. 315-323.

NOVAK, F.; NAMIHAS, S. **As relações entre Peru e Brasil**: 1826-2012. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013. Disponível em: https://repositorio.pucp.edu.pe/items/7adb652c-d533-48a5-8cc6-93246d021a90. Acesso em: 11 fev. 2026.

NOVAK, F.; NAMIHAS, S. **La Alianza del Pacífico**: situación, perspectivas y propuestas de consolidación. 2. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. Disponível em: https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/134501. Acesso em: 11 fev. 2026.

ONUF, N. Constructivism at the crossroads; or, the problem of moderate-sized dry goods. **International Political Sociology**, v. 10, n. 2, p. 115-132, 1 jun. 2016.

ONUKI, J. A retomada da integração regional à luz da liderança internacional do Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 136, p. 103-112, 2023. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.i136p103-112. Disponível em: https://revistas.usp.br/revusp/pt_BR/article/view/211783. Acesso em: 1 mar. 2026.

OSTERUD, O. Regional great powers in international politics. *In*: NEUMANN, I. B. (ed.). **Regional great powers in international politics**. London: Palgrave Macmillan UK, 1992. p. 1-15.

OYARZÚN SERRANO, L. When trade policy is not enough: opportunities and challenges for Chile's International Insertion. **Journal of Iberian and Latin American Research**, Sidney, v. 19, n. 2, p. 268-285, 2013. DOI: https://doi.org/10.1080/13260219.2013.853357. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13260219.2013.853357. Acesso em: 1 mar. 2026.

OYARZÚN SERRANO, L. Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 49, n. 188, p. 9-36, 2017. DOI:

https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.47918. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/47918. Acesso em: 1 mar. 2026.

OYARZÚN SERRANO, L. The Pacific in Chile's foreign policy: a tool to reinforce open regionalism. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 9, n. 2, p. 282-303, 2018. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.12152. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12152. Acesso em: 1 mar. 2026.

OYARZÚN SERRANO, L; ROJAS, F. La Alianza del Pacífico en América Latina¿ Contrapeso regional? **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, v. 8, n. 16, p. 9-30, 2013.

PACHECO, P. R. S. Jango em Santiago: 60 anos da primeira visita oficial de um chefe de Estado brasileiro ao Chile. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília, n. 12, p. 19-22, 2023. Disponível em: https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1225. Acesso em: 1 mar. 2026.

PALACIO, A. M. **Of blind people, elephants and the Pacific Alliance integration**: institutionalist account and proposals for change. 2020. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Melbourne, 2020. Disponível em: http://hdl.handle.net/11343/248111. Acesso em: 3 mar. 2026.

PAREJA, F. Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). **Pensamiento Propio**, Buenos Aires, n. 47, p. 37-67, 2018. Disponível em: https://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/007-Alfaro.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

PASTRANA, E. Colombia's contestation strategies facing the emergence of Brazil as a Regional Power. *In*: GARDINI, G. L.; TAVARES, M. H. (ed.). **Foreign policy responses to the rise of Brazil**: balancing power in emerging States. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 145-159.

PASTRANA, E.; CASTRO, R. La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica. *In*: PASTRANA, E.; BLOMEIER, H. (ed.). **La Alianza del Pacífico ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?** Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2018. p. 17-68.

PAYNE, R. A. Persuasion, frames and norm construction. **European Journal of International Relations**, v. 7, n. 1, 2001.

PEDERSEN, T. Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration. **Review of International Studies**, v. 28, p. 677-696, out. 2002.

PELTONEN, H. A tale of two cognitions: the evolution of social constructivism in international relations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 23 out. 2017.

PEÑA, F. El Grupo Andino: un nuevo enfoque de la participación internacional de los países en desarrollo. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 6, n. 22, p. 44-81, 1973. DOI: https://doi.org/10.5354/0719-3769.1973.17563. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/17563. Acesso em: 1 mar. 2026.

PERROTTA, D.; PORCELLI, E. Regionalismo con adjetivos: sus desafíos teórico-práctico. *In*: MOLANO-CRUZ, G.; BRICEÑO-RUIZ, J. (ed.). **El regionalismo en América Latina después de la post-hegemonía**. Ciudad de Mexico: Universidad Nacional Autónoma, 2021. p. 87-112.

PERU. Presidencia de la República del Perú. **Integración de los países de la Alianza del Pacífico es fundamental para el desarrollo de nuestras naciones, afirmó el jefe de Estado desde Puerto Vallarta**. Puerto Vallarta, 23 jul. 2018. Disponível em: https://www.gob.pe/institucion/presidencia/noticias/19394-integracion-de-los-paises-de-la-alianza-del-pacifico-es-fundamental-para-el-desarrollo-de-nuestras-naciones-afirmo-el-jefe-de-estado-desde-puerto-vallarta. Acesso em: 20 mar. 2026.

PERU. [Constituição (1993)]. **Constitución Política del Perú de 1993**. Lima: Presidencia de la República del Perú, [2026]. Disponível em: https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru. Acesso em: 1 mar. 2026.

PRADO LALLANDE, J. P.; ROUVINSKI, V. Transnationalism: the fifth element of the Pacific Alliance's deep integration process. **Latin American Policy**, Mexico City, v. 14, n. 1, p. 125-146, 2023. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.12284. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12284. Acesso em: 1 mar. 2026.

PRESIDENTE Piñera confirma para diciembre realización de las cumbres de Alianza del Pacífico y de Prosur en Santiago. **La Tercera**. Santiago, 8 nov. 2020. Disponível em: https://www.latercera.com/mundo/noticia/presidente-pinera-confirma-para-diciembre-realizacion-de-las-cumbres-de-alianza-del-pacifico-y-de-prosur-en-santiago/PEF7IPSMCVEARAFEP56G3ZFKRE/. Acesso em: 12 maio 2026.

PRIETO, G. C. **Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina**: un análisis constructivista. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2016.

PRIETO, G. C; BETANCOURT, R. Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. In: PASTRANA, E.; GEHRING, H. (ed). **Alianza del Pacífico**: mitos y realidades. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014. p. 75-113.

PRIETO, G. C; GIRALDO, M. C. Colombia frente a la integración regional en América Latina: entre la iniciativa de liderazgo y la prelación hacia Estados Unidos. **Análisis Político**, Bogotá, v. 35, n. 104, p. 244-269, 2022. DOI: https://doi.org/10.15446/anpol.v35n104.105183. Disponível em: https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/105183. Acesso em: 1 mar. 2026.

QUILICONI, C.; ESPINOZA, R. S. Latin American integration: regionalism à la Carte in a Multipolar World? **Colombia Internacional**, n. 92, p. 15-41, 2017. DOI: dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122017000400015. Acesso em: 1 mar. 2026.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; FARIAS, R. S. Participation and influence: Democratization and the shaping of a public policy in Brazil. **Latin American Policy**, Cidade do México v. 7, n. 1,

p. 106-125, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/lamp.12092. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12092. Acesso em: 1 mar. 2026.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P. As relações com a América do Sul (2008-2015). *In*: DESIDERÁ NETO, W. *et al*. (org.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília: Ipea, 2018. p. 235-271.

RAMANZINI JÚNIOR, H.; MARIANO, M. P.; GONÇALVES, J. de S. B. The quest for syntony: democracy and regionalism in South America. **Bulletin of Latin American Research**, Liverpool, v. 41, n. 2, p. 305-319, 2022.

RAMÍREZ-BULLÓN, J. E.; PÉREZ-JIMÉNEZ, A.; BADILLO-SARMIENTO, R. El alineamiento en seguridad internacional de los países de la Alianza del Pacífico con Estados Unidos: una aproximación desde el realismo constructivista. **Desafíos**, v. 33, n. 1, p. 145-184, 2021.

RAMÍREZ BULLÓN, J. E. **La legitimación del libre comercio en la política exterior peruana**: Del TLC con Estados Unidos al surgimiento de la Alianza del Pacífico. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política e Governo). Faculdade de Ciências Sociais, Pontificia Universidade Católica do Peru, 2018. Disponível em: http://tesis.pucp. edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12225. Acesso em: 3 fev. 2026.

RAMÍREZ, S. A Colômbia e o Brasil, separados (e unidos) pelo comércio e pela segurança. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 9, p. 90-107, 2009. Disponível em: https://nuso.org/articulo/a-colombia-e-o-brasil-separados-e-unidos-pelo-comercio-e-pela-seguranca/. Acesso em: 1 mar. 2026.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: RIGGIROZZI, P. TUSSIE, D. (ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism**: the case of Latin America. London: Springer, 2012. p. 1-12.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, Rosario, n. 5, p. 6-21, 2 jul. 2018. DOI: https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.212. Disponível em: https://perspectivasrcs.unr.edu.ar/index.php/PRCS/article/view/212. Acesso em: 1 mar. 2026.

ROCHA, F. F. de O.; ALBUQUERQUE, R. B. de; MEDEIROS, M. de A. Do concepts matter? Latin America and South America in the Discourse of Brazilian Foreign Policymakers. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1-24, 2018. DOI: https://doi.org/10.1590/1981-3821201800030006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/bpsr/a/Q8VtN8wmWzqprJ3Jq83jzSp/?format=html&lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

RODRÍGUEZ, I.; PRESSACCO CH., C. Chile y los procesos de integración regional en América Latina: su asociación con el Mercosur. **Si Somos Americanos**: Revista De Estudios Transfronterizos, Iquique, v. 8, n. 1, p. 85-108, 2005. DOI: https://doi.org/10.61303/07190948.v7i1.480. Disponível em: https://sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/480. Acesso em: 1 mar. 2026.

ROJAS, D. El conflicto armado y la construcción de la paz en la política exterior colombiana. *In*: RUIZ-CAMACHO, P.; VARGAS-ALZATE, L. F. (ed.). **Política exterior colombiana**: Historia, agenda y perspectivas. Medellín: Editorial EAFIT, 2025. p. 83-104.

ROJAS, F. Comunidades epistémicas en política exterior: el caso de Chile en la Alianza del Pacífico. **Estudios internacionales**, Santiago, v. 54, n. 203, p. 9-36, 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2022.68595. Disponível em: https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/68595. Acesso em: 1 mar. 2026.

ROJAS, F. Navegar en la noche. **Palabra Pública**, Santiago, 21 de abril de 2026. Disponível em: https://palabrapublica.uchile.cl/navegar-en-la-noche/. Acesso em: 1 maio 2026.

ROSALES, O. El Arco del Pacífico **Latinoamericano después de la crisis**: desafíos y propuestas. Santiago de Chile: CEPAL, 2009. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/4136bf23-932b-461b-b3a8-59cf82458e40. Acesso em: 1 mar. 2026.

ROUVINSKI, V. Las concepciones de roles nacionales, la Alianza del Pacífico y la región de Asia-Pacífico e Indo-Pacífico: el Caso de Colombia. **Pensamiento Propio**, v. 26, p. 187-213, 2021. Disponível em: https://www.cries.org/wp-content/uploads/2022/02/013-Rouvinski-ok.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

RUIZ, J. B. La iniciativa del Arco del Pacífico latinoamericano: un nuevo actor en el escenario de la integración regional. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 228, p. 44-59, 2010. Disponível em: https://nuso.org/articulo/la-iniciativa-del-arco-del-pacifico-latinoamericano-un-nuevo-actor-en-el-escenario-de-la-integracion-regional/. Acesso em: 1 mar. 2026.

SALAZAR-XIRINACHS, J. M. Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. **Revista CEPAL**, Santiago, n. 141, p. 11-43, 2023.

SALGADO, V. T.; BRESSAN, R. N. O Acordo de Associação Mercosul-União Europeia e a Política Externa Brasileira. **Revista Neiba**, Rio de Janeiro, p. 1-22, 2020. DOI: https://doi.org/10.12957/neiba.2020.50950. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/50950. Acesso em: 1 mar. 2026.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2019. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/oikos/article/view/52003. Acesso em: 1 mar. 2026.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ, C. La nueva extrema derecha neopatriota latinoamericana: el internacionalismo reaccionario y su desafío al orden liberal internacional. **Conjuntura Austral**, v. 11, n. 55, p. 22-34, 2020.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ, C. Hispanidad e iberosfera: imaginarios hispanoamericanos de la ultraderecha neopatriota. *In*: SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. (ed). **Extremas derechas y democracia**: perspectivas iberoamericanas. Madrid: Fundación Carolina, 2023. p. 137-171.

SANAHUJA, J. A.; NILSON, D.; LÓPEZ, C. The far right, populism, and the contestation of regionalism in South America: Bolsonaro and Milei. **Global Discourse**, v. 14, n. 4, p. 502-522, 2024.

SANTAROSA, F. C. **Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas**: implicações para a política externa brasileira na América do Sul. Brasília: Funag, 2012.

SANTOS, L. C. V. G. O **império e as repúblicas do Pacífico**: as relações do Brasil com Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. Curitiba: Editora UFPR, 2002.

SARAIVA, J. F. S. As trincheiras de Bariloche: a propósito da Reunião de Cúpula da Unasul. **Meridiano 47**, Brasília, n. 109, p. 11-12, 2009.

SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/9F5t8kCknBLR4bs39NRFjyk/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

SARAIVA, Miriam Gomes. South America at the core of Brazilian foreign policy during Bolsonaro's administration (2019-2022). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 65, p. e024, 2022.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO-RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 1, p. 149-166, 2009.

SARAIVA, M. G.; GOMES, Z. S. B. Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 25, n. 50, p. 81-97, 2016. Disponível em: https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2677/2494. Acesso em: 1 mar. 2026.

SARAIVA, M. G.; GRANJA, L. América Latina y la pandemia: un retrato de la crisis del regionalismo. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 13, n. 62, p. 22-35, 7 jul. 2022. DOI: https://doi.org/10.22456/2178-8839.118556. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/118556. Acesso em: 1 mar. 2026.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO-RUIZ, J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, p. 149-166, 2009. DOI: https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000100008. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/yTkSBgwKw4KWDwyGfCZj3Fh/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

SARAIVA, M. G.; WEHNER, L. E.; GUIMARÃES, F. de S. Populists and regional organizations: lessons from Bolsonaro's Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 67, n. 1, p. 1-21, 2024. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-7329202400109. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbpi/a/WvggrLMdfRdD7JwLvcH985w/?lang=en. Acesso em: 1 mar. 2026.

SCHENONI, L. L. *et al*. Myths of multipolarity: the sources of Brazil's foreign policy overstretch. **Foreign Policy Analysis**, Oxford, v. 18, n. 1, 10 jan. 2022. DOI: https://doi.org/10.1093/fpa/orab037. Disponível em: https://academic.oup.com/fpa/article/18/1/orab037/6502551. Acesso em: 1 mar. 2026.

SCHIRM, S. A. Leaders in need of followers: emerging powers in global governance. **European Journal of International Relations**, v. 16, n. 2, p. 197-221, jun. 2010.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, v. 2, n. 1, p. 1-25, 2010.

SCHMIDT, V. A. Reconciling ideas and institutions through discursive institutionalism. *In*: BÉLAND, D.; COX; R. H. (ed.). **Ideas and Politics in Social Science Research**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

SCHMIDT, V. A. The discursive construction of discontent: varieties of populist anti-system ideas and discursive interactions in Europe. **Journal of European Integration**, v. 44, n. 2, p. 165-182, 2022.

SCHULZ, C. A.; ROJAS, F. de G. Chile as a transpacific bridge: brokerage and social capital in the Pacific Basin. **Geopolitics**, Filadélfia, v. 27, n. 1, p. 309-332, 2022. DOI: https://doi.org/10.1080/14650045.2020.1754196. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14650045.2020.1754196. Acesso em: 1 mar. 2026.

SEAWRIGHT, J.; GERRING, J. Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. **Political Research Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 294-308, 2008.

SERBÍN, A. A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, v. 9, p. 5-16, 2009. Disponível em: https://nuso.org/articulo/a-america-do-sul-em-um-mundo-multipolar-a-unasul-e-a-alternativa/. Acesso em: 1 mar. 2026.

SILVA, L. I. L. da. Presidência da República. Declaração à imprensa do presidente Lula por ocasião da visita de Estado ao Chile. **Gov.br**, Santiago, 5 ago. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/08/declaracao-a-imprensa-do-presidente-lula-por-ocasiao-da-visita-de-estado-ao-chile. Acesso em: 1 mar. 2026.

SILVA, A. L.; PÉREZ, J. Lula, Dilma, and Temer: the rise and fall of Brazilian foreign policy. **Latin American Perspectives**, Califórnia, v. 46, n. 4, p. 169-185, 1 jul. 2019. DOI: https://doi.org/10.1177/0094582X19846521. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X19846521. Acesso em: 1 mar. 2026.

SIMÕES, A. J. F. **Integração**: sonho e realidade na América do Sul. Brasília: Funag, 2011.

SIMON, R. **O Brasil contra a democracia**: a ditadura, o golpe no Chile e a Guerra Fria na América do Sul. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

SORJ, B.; FAUSTO, S. O papel do Brasil na América do Sul: estratégias e percepções mútuas. *In*: SORJ, B.; FAUSTO, S. (org.). **Brasil e América do Sul:** Olhares cruzados. São Paulo: Plataforma Democrática, 2011. p. 7-32.

SOSA, A. Antecedentes, evolución y perspectivas de la Unasur. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, v. 3, n. 5, p. 243-247, 2008. Disponível em: https://hdl.handle.net/20.500.14330/CLA01000374007. Acesso em: 1 mar. 2026.

SPEKTOR, M. O regionalismo do Brasil. *In*: SORJ, B.; FAUSTO, S. (org.). **Brasil e América do Sul:** Olhares cruzados. São Paulo: Plataforma Democrática, 2011. p. 141-172.

ST. JOHN, R. B. The Peruvian response to the rise of Brazil: developing a strategic relationship. *In*: GARDINI, G. L.; TAVARES, M. H. (ed). **Foreign policy responses to the rise of Brazil**: balancing power in emerging States. London: Palgrave Macmillan UK, 2016. p. 145-159.

SUÑÉ, Natasha; LONG, Guillaume. Unasur, una oportunidad renovada. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 30, p. 21-61, dez. 2022. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/issue/view/30. Acesso em: 20 mar. 2026.

TERÁN, J. Diez años de decisiones en las Cumbres en la Alianza del Pacífico: una revisión de los mandatos presidenciales. **Documentos de Trabajo del PEAP**, n. 13, p. 4-15, 2021.

TICKNER, A. B. Intervención por invitación, claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, n. 65, p. 90-111, 2007. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.04. Disponível em: https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2597. Acesso em: 1 mar. 2026.

TIGRE, M. A. COVID-19 and Amazonia: rights-based approaches for the pandemic response. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, v. 30, n. 2, p. 162-172, 2021.

TIRADO MEJÍA, Á. Cambios en la política exterior colombiana en los últimos diez años. **Estudios Políticos**, n. 9, p. 113-127, 1996. DOI: https://doi.org/10.17533/udea.espo.16077. Disponível em: https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16077?articlesBySimilarityPage=3. Acesso em: 1 mar. 2026.

SZUCKO, A. S. A inércia institucional nos processos de integração regional: o método do Path Dependence aplicado aos casos da União Europeia e do Mercosul. **Debater a Europa**, Coimbra, n. 16, p. 27-55, 2017. DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_16_2. Disponível em: https://impactum-journals.uc.pt/debatereuropa/article/view/_16_2. Acesso em: 1 mar. 2026.

TREMOLADA, E. La integración de la Alianza del Pacífico. *In*: PASTRANA, E.; GEHRING, H. (ed.). **Alianza del Pacífico**: mitos y realidades. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2014. p. 145-169.

TUSSIE, D.; CHAGAS-BASTOS, F. H. Misrecognised, misfit and misperceived: why not a Latin American school of IPE? **Review of International Political Economy**, London, v. 30, n. 3, p. 891-913, 2023. DOI: https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2056902. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290.2022.2056902. Acesso em: 1 mar. 2026.

UNASUL – UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado Constitutivo**. Brasília: Ministério da Defesa, 23 maio 2008. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf. Acesso em: 1 mar. 2026.

USA – UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America**: 2025. Washington, D.C.: The White House, 2025. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf. Acesso em: 1 maio 2026.

URRIA HERING, P. **Análisis de los principales acuerdos de la Alianza del Pacífico en relación con el cumplimiento del objetivo de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes y servicios**. 2023. Dissertação (Mestrado em Estratégia Internacional e Política Comercial). Instituto de Estudos Internacionais, Universidade de Chile, 2023. Disponível em: https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/198088. Acesso em: 3 fev. 2026.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano: la apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral. **Foro Internacional**, p. 1041-1080, 30 jun. 2020.

VARGAS-ALZATE, L. F.; AMAYA ALVIAR, A. M. Open regionalism and the Pacific Alliance: The case of the sura group as a private sector actor. **Desafíos**, Bogotá, v. 33, n. 2, p. 245-284, 2021. DOI: https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8394. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-40352021000200245. Acesso em: 1 mar. 2026.

VARGAS-ALZATE, L. F. Análisis del factor decisional en la política exterior colombiana: el ingreso de Colombia a la Alianza del Pacífico. **Desafíos**, v. 34, n. especial, p. 1-29, 2022.

VARGAS-ALZATE, L. F. El problema no es Unasur. **La República**, Bogotá, 6 jun. 2023. Disponível em: https://www.larepublica.co/analisis/luis-fernando-vargas-alzate-536071/el-problema-no-es-unasur-3630706. Acesso em: 1 maio 2026.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador**: a construção do Mercosul. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VAZ, A. C. Percepções no Brasil sobre o conflicto colombiano e de seus reflexos regionais e nas relações bilaterais: uma visão preliminar. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 60, p. 36-51, 2004. DOI: https://doi.org/10.7440/colombiaint60.2004.02. Disponível em: https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2537. Acesso em: 1 mar. 2026.

VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. (Série Comercio internacional, n. 82). Disponível em: https://repositorio.cepal.org/entities/publication/02a5841d-234b-413a-b85a-0791d373501a. Acesso em: 1 mar. 2026.

VERA, C. G.; VARGAS, R.H. Chile frente al proceso de integración regional e internacional. **Revista de Historia**, v. 8, n. 8, p. 141-150, 1998. DOI: https://doi.org/10.29393/RH8-9CPCR20009. Disponível em: https://revistas.udec.cl/index.php/historia/article/view/6905. Acesso em: 1 mar. 2026.

VIDARTE ARÉVALO, Ó. La política exterior peruana en el siglo XXI. *In*: QUERO, M. (ed.). **El Perú en los inicios del siglo XXI**: cambios y continuidades desde las Ciencias Sociales. Mexico City: Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, 2016. p. 169-190.

VIDARTE ARÉVALO, Ó.; RIVAS HUERTA, A. Peru's leadership in the Lima Group: emergence and failure (2015-2021). **Frontiers in Political Science**, Lausanne, v. 6, p. 1-14, 2024. DOI: https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1494992. Disponível em: https://www.frontiersin.org/journals/political-science/articles/10.3389/fpos.2024.1494992/full. Acesso em: 1 mar. 2026.

VIÉGAS, W. A.; RODRIGUES, B. S. O projeto de desintegração do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (Prosul): um Bloco de regressividade autônoma. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-16, 2021. DOI: https://doi.org/10.12957/rmi.2021.58886. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/58886. Acesso em: 1 mar. 2026.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, p. 273-335, 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, v. 15, p. 31-61, 2003. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/mvGDVSGydQkVyxxCSjxyQ9f/?format=html&lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/0011-5258201415. Disponível em: https://www.scielo.br/j/dados/a/X5MthYt8gwNNxq9Bqmq4nQP/abstract/?lang=pt. Acesso em: 1 mar. 2026.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. **Os desafios da integração regional no Sul global**. São Paulo: Editora Unesp, 2023.

WAJNER, D. F.; WEHNER, L. Embracing or rebuffing “the international”? Populist foreign policy and the fourth wave of populism in Latin America. **Global Studies Quarterly**, Oxford, v. 3, n. 2, p. 1-13, 2023. DOI: https://doi.org/10.1093/isagsq/ksad026. Disponível em: https://academic.oup.com/isagsq/article/3/2/ksad026/7176244. Acesso em: 1 mar. 2026.

WEHNER, L. E. Inter-role conflict, role strain and role play in Chile's relationship with Brazil. **Bulletin of Latin American Research**, Liverpool, v. 35, n. 1, p. 64-77, 2016. DOI: https://doi.org/10.1111/blar.12413. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12413. Acesso em: 1 mar. 2026.

WEIFFEN, B. Stress factors and their impact on regionalism. *In*: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (ed.). **Regionalism under stress**: Europe and Latin America in Comparative Perspective. New York: Routledge, 2020. p. 15-33.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1999.

ZELICOVICH, J.; YAMIN, P. Carrots or sticks? Analyzing the application of US economic statecraft towards Latin American engagement with China. **Latin American Politics and Society**, Cambridge. v. 66, n. 4, p. 58-77, 2024. DOI: https://doi.org/10.1017/lap.2024.9. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-politics-and-society/article/abs/carrots-or-sticks-analyzing-the-application-of-us-economic-statecraft-towards-latin-american-engagement-with-china/DBC7E62D9BA9F00536F2B197F25F72F5. Acesso em: 1 mar. 2026.

ZÜRN, M.; CHECKEL, J. T. Getting socialized to build bridges: constructivism and rationalism, Europe and the nation-state. **International Organization**, v. 59, n. 4, p. 1045-1079, set. 2005.