

CRISE E COLAPSO DA UNASUL: O DESMANTELAMENTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA EM TEMPOS DE OFENSIVA CONSERVADORA

Crisis and collapse of UNASUR: the dismantling of South American integration under conservative offensive

*Bruna Coelho Jaeger*¹

Introdução

A União de Nações Sul-Americanas, a UNASUL, foi criada em 2008 como representação institucional máxima das transformações pelas quais o subcontinente passou a experimentar desde o início do século XXI. O órgão foi o primeiro na América do Sul a ser composto por todos os doze chefes e chefas de Estado da região, sem a presença dos Estados Unidos. No entanto, tendo sido criada por iniciativa dos ex-presidentes Lula da Silva, do Brasil, Hugo Chávez, da Venezuela, e Néstor Kirchner, da Argentina, a UNASUL está sem um comando definitivo desde o começo de 2017, após Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador vetarem a indicação do diplomata argentino José Octavio Bordón para assumir o cargo na secretaria geral. Muito além de uma crise institucional, o atual colapso pelo qual passa a UNASUL surge como símbolo de um processo mais amplo de retrocesso regional, derivado de uma ofensiva conservadora.

Objetivo deste texto é o de apresentar o contexto atual de crise do órgão, analisando os condicionantes e interesses que envolvem o processo. Além disso, busca-se aqui fazer uma análise da evolução histórica da cooperação regional que levou à criação do órgão, justificando a importância de sua manutenção através da exemplificação das principais realizações no âmbito da UNASUL. A hipótese desenvolvida é de que não há um projeto consolidado de integração regional sul-americana, o qual vem oscilando, desde 1985, no seu grau de autonomia frente aos interesses do centro hegemônico, embora tenha apresentado significativos avanços na sua institucionalização. De forma complementar, a atuação regional do Brasil tem variado ao longo do período analisado, tendo em vista que a promoção da integração na América do Sul não logrou se constituir em uma política de Estado. Ora essa atuação busca enquadrar as relações regionais em um projeto associado

¹Professora do curso de Relações Internacionais da UniLasalle-RJ. Doutoranda em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI-UFRJ). Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS) e Bacharela em Relações Internacionais (UFRGS). Email: brunacjjaeger@gmail.com

aos interesses hegemônicos, voltado prioritariamente à liberalização comercial; ora percebe o fortalecimento do subcontinente frente à dependência ao capital externo, como condição para a melhor inserção do país nas dinâmicas do Sistema Interestatal.

Histórico

Os principais antecedentes da UNASUL datam dos anos 1970, contexto do contencioso do território disputado entre Brasil, Argentina e Paraguai, que acabou culminando na construção da Hidrelétrica de Itaipu (PECEQUILO; HAGE, 2007). O processo de barganha e diplomacia ativa que leva à criação da hidrelétrica é encarado aqui como o marco inicial da integração regional, por representar o início do entendimento entre Brasil e Argentina, que mais tarde conformariam o eixo de sustentação de um bloco sul-americano. Este mesmo processo de arrefecimento das rivalidades entre os dois países também seria materializado pela Guerra das Malvinas, cujo apoio brasileiro ao vizinho – ainda que tímido, surpreendeu – culminou na descrença do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e no Sistema Interamericano frente ao apoio dos Estados Unidos aos ingleses (PECEQUILO; CARMO, 2015). Nesse contexto, pode-se observar uma “sul-americanização” da política externa brasileira, que até então instrumentalizava a América Latina em um multilateralismo mais amplo a nível global. O Brasil se consolida como país de maiores capacidades na região, afastando-se da competição argentina – enfraquecida pela antecipação das políticas neoliberais ainda nos anos 1970.

A desestruturação da ordem internacional que prevalecera durante a Guerra Fria trouxe reflexos imediatos para a geopolítica sul-americana. Em um sentido, restringiu o espaço de barganha política das – à época chamadas – potências médias² e ampliou a pressão pela adequação do processo de integração sul-americana ao receituário do Consenso de Washington (SENNES, 2003). O Mercosul (Mercado Comum do Sul), nesse contexto, desvia-se de suas concepções originais de integração a partir do novo cenário político que emerge das posses de Collor (1990-1992) no Brasil e Menem (1989-1999) na Argentina, com adesão ao fundamentalismo de mercado das teses neoliberais procedentes do centro hegemônico mundial. Adota-se a ênfase do processo de integração a partir da liberalização comercial, abandonando a estratégia de desenvolvimento autocentrado, como nas áreas de energia nuclear, tecnologia aeroespacial ou regulação do mercado financeiro (FARIA, 2004). Transforma-se, nesse contexto, “[...] o caráter do processo de integração. Em lugar da abordagem ‘dirigista e flexível’ do esquema anterior, a integração assumiu uma natureza livre-cambista e o desmantelamento das barreiras existentes passou a ocorrer de forma automática” (ALMEIDA, 2001, p. 6).

De acordo com Raphael Padula (2011a), a então vigente onda do *regionalismo aberto* enfatizava as correntes comerciais internacionais ao invés do aproveitamento das vantagens do mercado regional. Dessa forma, a integração regional constituiria-se em um processo de liberalização comercial intrarregional que seria estágio e componente de um processo mais amplo de liberalização comercial internacional. A busca por

² De acordo com Ricardo Sennes (2003), em linhas gerais, potência média é aquele país que se encontra em uma faixa intermediária de recursos disponíveis, que lhe permitem desempenhar apenas papéis restritos, modestos e cuidadosamente escolhidos fora de sua própria região.

investimentos estrangeiros diretos passou a guiar a formulação da integração regional, que identificava nas finanças externas a promoção do desenvolvimento interno (PADULA, 2011a). Por outro lado, ainda que as iniciativas de integração latino-americana sejam quase tão antigas quanto à da União Europeia³, a evolução efetiva do processo, com significado econômico e social, só veio a se materializar nos anos 1990, visto que o regime militar manteve ativa a histórica rivalidade entre os vizinhos (FARIA, 2004). Nesse contexto de enquadramento do Mercosul às políticas neoliberais, houve uma significativa ascensão nas relações comerciais intrabloco ao longo dos anos 1990. Os grandes beneficiados desse processo foram as elites industriais e exportadoras de capitais brasileiras associadas ao movimento de liberalização comercial internacional, em convergência à política externa do país. Ao longo do governo Cardoso (1995-2002), avança-se na consolidação da integração regional (comercial e liberalizante), enquadrando-a na perspectiva de dependência associada ao capital externo. De acordo com Aldo Ferrer, nesse período:

O Mercosul consiste num conjunto de regras do jogo de harmonização de normas para o interior da região plenamente abertas ao mundo, porque assim como os países na visão fundamentalista não têm opção de um desenvolvimento nacional, o Mercosul não teria, como sistema, uma opção de construção de um capitalismo ‘mercosurenho’, com capacidade de autonomia e desenvolvimento endógeno (FERRER, 2006, p. 6).

A partir do final dos anos 1990 e das sucessivas crises econômicas causadas pelo modelo neoliberal, tem-se um recuo dessa política no Brasil; especialmente a partir do exemplo da Argentina, país que mais fielmente seguiu o receituário do Estado neoliberal e mergulhou em profunda crise a partir de 2001 (VIZENTINI, 2003). André Reis da Silva (2009) aponta que há uma reorientação da política externa sob o governo Cardoso no ano 2000, que assume uma postura mais crítica nos fóruns multilaterais. O seu conceito de globalização assimétrica é lançado como alternativa ao modelo que vinha sendo adotado de forma praticamente acrítica (SILVA, 2009). Um dos principais exemplos dessa mudança está na chamada da I Reunião dos Chefes de Estado Sul-Americanos, que ocorreu em 31 de agosto de 2000 em Brasília, inaugurando uma nova fase da integração regional, a qual passa a ser mais autônoma e com foco no desenvolvimento a partir da infraestrutura. Nesse contexto, foi criada a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Para FHC, a integração regional serviria como uma salvaguarda frente aos possíveis efeitos nocivos da globalização. A chegada de Hugo Chávez Frías ao poder em 1999, na Venezuela, representa o início de um processo de ruptura com o perfil de busca por alinhamento ao Consenso de Washington que prevalecera durante a década de 1990.

Essa chamada “primavera sul-americana” tornou-se consolidada com as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2003-2010), Néstor Kirchner na Argentina (2003-2007), Tabaré Vázquez no Uruguai (2005-

³ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi uma tentativa de integração comercial da América Latina na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Com decorrência do organismo, foi criada em 1980 a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que é hoje o maior bloco econômico da América Latina, com a participação de treze países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

2010), Evo Morales na Bolívia (2006 -), Rafael Correa no Equador (2007-2017) e Fernando Lugo no Paraguai (2008-2012) (FUCCILLE, 2014). A convergência programática desses governos abriu espaço para uma agenda mais ampla de cooperação que não aquela voltada apenas às questões comerciais. A UNASUL surge como aprofundamento de um projeto anterior, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que foi criado e liderado pelo Brasil em 2004.

Essa nova perspectiva mais progressista gerou um fortalecimento da integração regional, simbolizado pelo engavetamento da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) em 2005. Principalmente a partir de 2008, com a crise econômica e a criação da UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e em 2010 a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) que absorve a IIRSA, um novo enfoque foi dado à integração regional, com maior participação dos governos e com o advento de uma visão estratégica e sistêmica sobre o processo. O COSIPLAN, nesse sentido, busca minimizar os efeitos adversos de uma infraestrutura regional que era constituída como corredores comerciais. O CDS, em particular, tem importância ímpar, visando consolidar a região como uma zona de paz, com um papel determinante na resolução de conflitos, tais como entre Colômbia e Venezuela (2009), no Equador (2010) e na Venezuela (2013) (FERREIRA, 2018).

A busca pela liderança brasileira encarava a América do Sul como única ponte possível para uma maior inserção internacional do país, com um lugar de destaque na geopolítica das Grandes Potências. Dessa forma, o Brasil passa a aliar seus interesses políticos aos interesses de grandes empresas como principais agentes da política externa. A partir de 2011, contudo, a crise econômica atinge os países emergentes, a partir do desaquecimento da economia chinesa e diminuição no preço das commodities. Assim, a liderança regional do Brasil entra em xeque, devido à crise política interna e oposição ideológica por parte de frações importantes da burguesia nacional e também regional – representadas pela Aliança do Pacífico e o Grupo de Lima.

Deve ser pontuado que o processo de integração regional não logrou criar um forte sustentáculo social que formasse uma defesa popular ao projeto, que inicia seu processo de abandono de forma despercebida por grande parte da sociedade brasileira. Nesse sentido, os maiores projetos de infraestrutura que chegaram a ser concluídos não alcançaram um impacto significativo de interesse social, além de terem fracassado na criação de cadeias produtivas regionais.

A Crise

A partir do golpe parlamentar no Brasil em 2016 e a ascensão do governo Temer, há uma maior pressão pelo alinhamento aos Estados Unidos. Este processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social passa a ser verificado em toda a região, com Maurício Macri na Argentina (2015), com o Partido Colorado no Paraguai (2018), com o ex-banqueiro Kuczynski no Peru (2016), com Sebastian Piñera no Chile (2018), com a suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política nos países “remanescentes” da esquerda –Venezuela, Equador e Bolívia. A Colômbia em especial tem um papel chave nesse contexto, com a ascensão de Ivan Duque em 2018 e a vitória do “não” no plebiscito sobre as

negociações com as FARC. Além disso, o país entra como parceiro externo da Organização do Tratado do Atlântico Norte, a OTAN, (o primeiro país latino-americano a fazê-lo) e se torna membro da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). O movimento de ciclos políticos se soma, portanto, aos efeitos da crise econômica regional.

A crise da UNASUL faz parte dessa conjuntura, que se inicia em janeiro de 2017 quando o então Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando a ruptura democrática no Brasil. Desde então o órgão encontra-se sem comando efetivo. O Brasil já soma uma dívida de 12,5 milhões de reais pela falta de pagamento de sua contribuição compulsória (FOLHA, 2018). Dessa forma, a UNASUL está sem orçamento para pagar seus funcionários e manter sua sede, que inclusive foi tomada de volta pelo governo equatoriano devido à inatividade por qual passa a organização, cuja maioria dos conselhos não se reúnem há anos. A presidência *pró-tempore* está com o Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, que logo após sua posse, em abril de 2018, culmina na suspensão voluntária de seis membros da organização: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. O bloco pediu sua retirada visando pressionar a organização a nomear um Secretário-Geral permanente, posto que, pelo regulamento interno, o cargo deveria ter sido assumido pela Argentina, que nomeara o embaixador José Octávio Bordón. Funcionando sob a lógica de decisão somente por consenso, o veto do nome de Bordón por parte de países com governos com orientação à esquerda – em especial a Venezuela – fez com que a UNASUL se rompesse ao meio. Em 10 de agosto, o ministro do Exterior da Colômbia, Carlos Holmes Trujillo, comunicou a decisão política do país de se retirar do bloco, uma promessa que Duque fez durante a campanha presidencial. O objetivo é claro: isolar a Venezuela de Maduro e também abrir caminho fácil para um novo projeto de ampla liberalização regional no estilo ALCA, com o mínimo esforço diplomático por parte dos Estados Unidos. Em 2019, o Brasil deveria assumir a presidência do bloco, o que certamente vai contra a ideológica “desideologização” da política externa brasileira que visa o governo de Jair Bolsonaro.

Como fato mais recente em relação ao presente texto⁴, no dia 14 de janeiro de 2019, Iván Duque, presidente colombiano, anunciou a intenção de criar um novo bloco em substituição à UNASUL, o PROSUL. Em entrevista à emissora de rádio Oye Cali, Duque afirma que “[...] mais do que uma organização burocrática e a serviço de um governo particular, seria um mecanismo de coordenação sul-americana” (SPUTNIK NEWS, 2019). Apesar de ainda não haver informações disponíveis sobre o novo órgão, a tendência é que siga como evolução lógica da corrente ofensiva conservadora por que passa a região, atendendo diretamente aos objetivos de isolamento da Venezuela e aproximação com os EUA⁵. O que chama mais atenção, contudo, é a nova grande inflexão da liderança brasileira, talvez a mais evidente até agora na história regional. A iniciativa para criação do PROSUL é colombiana, em parceria com o Chile. Brasil e Argentina não foram consultados acerca

⁴ Última versão entregue em 28 de janeiro de 2019.

⁵ As tensões geopolíticas na região se intensificaram com as eleições venezuelanas. Em 10 janeiro de 2019, Nicolás Maduro assume o cargo pelo qual foi eleito com 70% dos votos em maio passado (após intensas reivindicações pela oposição para antecipação do pleito que deveria ter sido em outubro). O concorrente opositor Juan Guaidó, que ficou em segundo lugar, se declara presidente interino em 23 de janeiro alegando fraude nas eleições. Até o presente momento, vinte países já reconheceram Guaidó como presidente legítimo, dentre eles EUA, Canadá, Brasil, Israel, Austrália, Reino Unido, Colômbia, Argentina, Chile, Equador, Paraguai e Peru.

do novo arranjo. Isso indica uma nova configuração nas relações regionais sem precedentes na história recente, até então marcada pela liderança brasileira, bem como pela integração em eixo Brasil-Argentina.

Considerações Finais

Assim, atualmente, o processo de integração sul-americana vem passando por uma crise de retrocesso. Grandes avanços alcançados na primeira década do século XXI agora são considerados passado da história regional. Na América do Sul, a integração regional pensada de forma autônoma, com elementos estratégicos para fortalecimento conjunto, gradualmente passa a dar lugar ao projeto integracionista conservador politicamente e liberalizante economicamente. A assinatura de acordos comerciais e de livre-comércio com Estados Unidos e União Europeia de alguns países da região, o fortalecimento da Aliança do Pacífico e o aumento contínuo da presença chinesa indicam que houve falhas na condução da integração regional iniciada nos anos 2000 (SARAIVA, 2014). Afinal, desafiam a capacidade autônoma dos países da região à medida que ampliam a dependência econômico-financeira às potências extrarregionais.

Entretanto, atribuir os avanços e retrocessos da integração apenas à vontade política dos Estados seria estabelecer uma visão reducionista. As elites econômicas também são atores desses processos. Nessa perspectiva, de acordo com Pedro Henrique Campos (2015, p. 33), o Estado não se trata apenas de “um conjunto de agências que operam a administração pública”, mas também abarca os denominados “aparelhos privados de hegemonia, ou seja, os organismos que compõem a sociedade civil”. Já as dinâmicas sistêmicas (movimentos, conflitos e contradições do Sistema Interestatal capitalista) são fatores que incidem tanto sobre o processo de integração regional na América do Sul quanto sobre os interesses das elites internas. Nesse sentido, o relacionamento entre os Estados é influenciado duplamente pela conjuntura sistêmica internacional e, no plano doméstico, pelas coalizões de poder e diferentes interesses políticos e econômicos. “Os interesses de grupos, que inclusive podem se associar a interesses externos, são importantes determinantes do vetor de políticas (postura) adotado por cada Estado” (PADULA, 2011b, p. 211). Assim, acabar com a UNASUL na atual conjuntura de extremismos no âmbito global é, na prática, condenar a América do Sul ao auto-abandono. Significa negligenciar experiências bem-sucedidas e que apresentavam, entre avanços e recuos, uma certa continuidade. A despeito de fazer parte de um ciclo conservador – que, como qualquer ciclo, deve findar-se – certamente sua retomada teria que ser conduzida em um novo contexto, muito mais debilitado e atrasado em relação a meados dos anos 2000.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. In: ALMEIDA, P. (org.). **Anuário do GEDEIM 2001**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.
- CAMPOS, P. H. P. **Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói/RJ: Eduff, 2015.

- FARIA, L. A. E. **A Chave do Tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE, 2004.
- FERREIRA, M. A. S. V. **A crise da UNASUL e seus impactos no seu histórico de promotor da paz regional**. PCECS, 2018.
- FERRER, A. **Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FOLHA DE S. PAULO. **Renúncia de chefe expõe situação de penúria da Unasul**. 02/08/2018. <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/renuncia-de-chefe-expoe-situacao-de-penuria-da-unasul.shtml>
- FUCCILE, A. *O Brasil e a América do Sul: (re)pensando a segurança e a defesa na região*. **Rev. Bra. Est. Def.** ano 1, nº 1, jul./dez., 2014, p. 112-146
- PADULA, R. “As visões dominantes sobre a integração regional: o Regionalismo Aberto e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)”. In: COSTA, D. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011a, pp. 143-208.
- PADULA, R. “Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços”. In: COSTA, D. (org.). **América do Sul: Integração e Infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011b, pp. 209-300.
- PECEQUILO, C. S.; CARMO, C. A. do. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.
- PECEQUILO, C. S.; HAGE, J. A. A. *Dilemas Sul Americanos: o Brasil, o Paraguai e Itaipu*. **Boletim Meridiano** 47. V. 8, n. 84 (2007).
- SARAIVA, M. G. *Balanço da Política Externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?* **Revista Relações Internacionais**, Lisboa, 44, dez. 2014.
- SENNES, R. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.
- SILVA, A. L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica**. Curitiba: Juruá, 2009.
- SPUTNIK NEWS. **Colômbia defende criar 'Prosul' para substituir Unasul**. 14/01/2019. <https://br.sputniknews.com/americas/2019011413109385-unasul-prosul-colombia-duque-venezuela/>
- VIZENTINI, P. G. F. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

Recebido em 22 de novembro de 2018.
Aprovado em 30 de janeiro de 2019.

RESUMO

O objetivo deste texto é o de apresentar o contexto atual de crise da UNASUL, analisando os condicionantes e interesses que envolvem o processo. Além disso, busca-se aqui fazer uma análise da evolução histórica da cooperação regional que levou à criação do órgão, justificando a importância de sua manutenção através da exemplificação das principais realizações no âmbito da UNASUL.

Palavras-chave: UNASUL; América do Sul; Integração Regional.

ABSTRACT

The objective of this text is to present the current UNASUR crisis context, analyzing the constraints and interests that surround the process. In addition, an attempt is made to analyze the historical evolution of regional cooperation that led to the creation of the body, justifying the importance of its maintenance through the exemplification of the main achievements within UNASUR.

Key-words: UNASUR; South America; Regional Integration.