

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUSTAVO DE CARVALHO SOUBIHE

INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉRICA DO SUL: O declínio da UNASUL como projeto de desenvolvimento da região.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Niemeyer Almeida Filho

Uberlândia

2023

INTEGRAÇÃO REGIONAL DA AMÉ¹ÉRICA DO SUL: O declínio da UNASUL como projeto de desenvolvimento da região.

Gustavo de Carvalho Soubihe¹

RESUMO: Desde os anos 1990, com a consolidação do capitalismo como ordem social hegemônica e o neoliberalismo como ideologia dominante, o regionalismo clássico na América Latina é revisitado e reformulado. Neste período, a CEPAL adota o conceito de ‘regionalismo aberto’, aproximando-se das políticas exercidas pela ampla maioria dos seus países membros. Contudo, com a ascensão de governos progressistas a partir de 1998 na Venezuela, e sobretudo no início do século XXI, houve revisão crítica na América do Sul. Regida por movimentos de autonomia da região e governos progressistas, o regionalismo avançou para ser uma agenda neodesenvolvimentista, com formação de coalizões de países ideologicamente próximos, encontrando sua máxima expressão na UNASUL. O presente trabalho busca explorar esse regionalismo, principalmente com foco nas circunstâncias de criação, auge e colapso da UNASUL. Para essa análise, é realizada uma abordagem descritiva, contextualizando-se a estruturação da organização e dos movimentos progressistas sul-americanos, utilizando-se de trabalhos especializados, documentos oficiais e reportagens sobre a integração regional e sobre a UNASUL.

Palavras-chave: integração regional; UNASUL; América do Sul; governos progressistas.

ABSTRACT: Since the 1990s, with the consolidation of capitalism as the social hegemonic order and neoliberalism as the dominant ideology, classic regionalism theories on Latin America have been revisited and reformulated. During this period, ECLAC adopted the concept of "open regionalism" aligning with the policies exercised by the vast majority of its member countries. However, with the rise of progressive governments from 1998 in Venezuela and especially in the early 21st century, there was a critical review in South America. Guided by movements for regional autonomy and progressive governments, regionalism advanced to become a neo-developmental agenda, forming coalitions of ideologically similar countries, finding its maximum expression in UNASUR. This paper seeks to explore this regionalism, mainly focusing on the circumstances of the creation, peak, and collapse of UNASUR. For this analysis, a descriptive approach is undertaken, contextualizing the organization's structure and South American progressive movements, using specialized works, official documents, and reports on regional integration and UNASUR.

Keywords: regional integration; UNASUR; South America, progressive governments.

1. INTRODUÇÃO

Nos anos 1990, com o colapso da URSS e o fim da Guerra Fria, houve consolidação de uma ordem internacional em bases capitalistas. Esta nova ordem estabeleceu-se em novas

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

condições históricas nas quais os Estados Unidos alcançaram uma posição única de liderança global, num mundo que aspirava o multilateralismo. Na América do Sul, essa nova base da ordem internacional trouxe mudanças relevantes, levando a CEPAL a cunhar o termo “regionalismo aberto”, como uma nova forma de compreender o comércio e a cooperação regional compatível com as políticas adotadas pela maioria dos seus países membros. O “regionalismo aberto” consiste numa perspectiva de integração dos países da América do Sul, contudo, com abertura ao comércio mundial, sem discriminação regulatória. Trata-se de um conceito de cooperação compatível com os princípios da globalização, vista como um processo de internacionalização inspirado no neoliberalismo.

A ascensão de Hugo Chávez na Venezuela, em 1998, é acompanhada pela ascensão de diversos outros governos de inspiração progressista. A cronologia desta ascensão começa com a Venezuela (1998), seguida pelas eleições de Ricardo Lagos, no Chile (2000 / 2006), Nestor Kirchner, na Argentina (2003 / 2007), Lula no Brasil (2003 / 2010), Tabaré Vasquez, no Uruguai (2005 / 2010), Evo Morales, na Bolívia (2006 / 2019) e Rafael Correa, no Equador (2007 / 2017). Na Europa, este movimento recebeu o nome de “onda rosa”, mas pode ser mais bem categorizado como uma “onda progressista”, por ser um movimento heterogêneo politicamente. A revisão e a “politização” das agendas externas de economias de vários países da região permitiram uma nova perspectiva regional (VEIGA, RIOS, 2007, p.32), abrindo um leque para novas formas de regionalismos na América do Sul, não apenas abrangendo a área econômica, mas áreas prioritárias como integração política, infraestrutura e de energia.

Em função de interesses comuns entre os países “progressistas”, houve necessidade de um espaço de deliberação e diálogo entre os Estados nacionais fora da influência política direta dos EUA. Houve entendimento entre os Estados americanos do Sul sobre a necessidade de ações coordenadas que pudessem avançar num processo de integração que fosse viável a longo prazo e com funcionamento pleno, independente da área de foco de integração.

A principal iniciativa neste sentido foi a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Vista como um marco no desenvolvimento regional, a UNASUL se colocou como um espaço multilateral de coordenação e cooperação política. A organização trouxe dentre os seus ideais um distanciamento das grandes potências, voltando-se para o desenvolvimento via relações Sul-Sul. Todavia, a partir de 2018, a UNASUL entra em colapso, evidenciando disputas entre seus membros e falta de consenso sobre suas decisões, que engessaram seu funcionamento, culminando em seu declínio.

O declínio da UNASUL relaciona-se diretamente com a reversão da “onda progressista”; numa espécie de alternância em pêndulo, um conjunto de governos de direita foram eleitos em diversos países da América do Sul. Com isto, o projeto da UNASUL foi duramente impactado. Alguns desses governos, como o de Jair Bolsonaro no Brasil, anunciaram sua retirada do bloco regional, alegando que a UNASUL possuía uma agenda ideológica de esquerda e que não havia espaço para a diversidade de ideias dentro da organização (RIBEIRO, 2019). Além disso, houve redução significativa no financiamento do bloco regional e aumento na desconfiança mútua entre os países membros. Esses fatores contribuíram para a paralisação das atividades da UNASUL e o enfraquecimento de seu projeto de integração regional (FARIAS, 2019).

Este trabalho pretende mostrar, mediante fontes bibliográficas, documentos oficiais de instituições regionais e de releases de governos, a crescente perda de relevância da UNASUL. Ele está organizado em três seções, além desta introdução. A primeira trata do regionalismo na América do Sul nos anos 1990. A segunda trata da ascensão progressista que antecedeu a criação da UNASUL. Finalmente, na terceira seção discute-se sobre a instituição e os aspectos que levaram ao seu colapso.

2. DO NEOLIBERALISMO À DIVERSIFICAÇÃO: Repensando a integração regional na América do Sul

A década de 1990 foi marcada pela continuidade e consolidação do neoliberalismo, e, portanto, da perspectiva liberalizante, isto é, a perspectiva de que o mercado poderia se autorregular nas dimensões nacional e supranacional. Na América do Sul, essa tendência expressou-se na revisão de acordos comerciais bilaterais entre os países da região e os Estados Unidos, acordos esses herdados do período de substituição de importação na região. As condições históricas e a forma de funcionamento da CEPAL impuseram uma revisão de suas recomendações em favor de políticas pró-mercado (ALMEIDA FILHO e CORRÊA, 2011). Uma dessas políticas foi denominada de “regionalismo aberto”:

“... de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente” (CEPAL, 1994).

Contudo, ao final da década de 1990, houve alguma revisão crítica, principalmente porque os desempenhos das economias da América Latina não foram compatíveis com as

promessas do neoliberalismo. Há evidentemente razões para o resultado medíocre da economia latino-americana que não precisam ser aqui apontados. Basta mencionar as diversas crises regionais com repercussões globais, sendo as principais as do México (1994); a do Sudeste Asiático (1997); a da Rússia (1998); e a do Brasil (1999). Assim, houve contestação do modelo liberalizante radical e universal. Como colocam Veiga e Rios (2007), houve junção de desvalorização cambial e desempenho econômico ruim, colocando em dúvida o potencial de avanço da forte liberalização que ocorreu na região. Houve efeito colateral de pressão da opinião pública, trazendo forte insatisfação, tanto pelos resultados econômicos quanto pelas políticas públicas executadas durante esses anos.

Veiga e Rios (2007: 16) seguiram avaliando ser essa tendência global que se estabeleceu, principalmente percebida na Rodada de Doha da OMC (2001), com “a reversão do processo de expansão da agenda temática de negociações comerciais”, além do gradual ressurgimento do nacionalismo econômico em países desenvolvidos e até no mais tradicional e relutante modelo de integração regional, a União Europeia. A quebra do paradigma liberalizante abriu um espaço significativo de visibilidade para propostas políticas no Sul Global, consideradas heterodoxas, com a temática de desenvolvimento e redução das assimetrias tendo forte receptividade da população da região sul-americana e sendo observada com bons olhos pelos formuladores de política nos países desenvolvidos.

Com o fim da Guerra Fria, o principal agente da agenda liberalizante e dos processos de integração da América Latina foram os Estados Unidos. Em 1994, o país propôs o projeto da Nafta (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), envolvendo todos os países da porção norte das Américas, Canadá, México, além do próprio Estados Unidos. Ainda naquele mesmo ano foi proposto um projeto de integração regional que englobasse todos os países das Américas, o Acordo de Livre Comércio das Américas (ALCA), buscando maior aproximação dos países da porção Central e do Sul do continente aos Estados Unidos. Para Nery (2016), essas duas propostas não somente expandiriam o domínio dos Estados Unidos sobre os mercados da América do Sul, como também procuraram “alinhar os Estados do subcontinente às suas diretrizes políticas e ao modelo neoliberal de democracia”.

Os esforços de aproximação estadunidense ao resto do continente americano são bruscamente interrompidos pelo enfraquecimento do paradigma liberalizante dentro da região, em face dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Como consequência, há uma reorientação dos fortes esforços norte-americanos aos projetos de integração do continente, para uma maior atuação militar na região do Oriente Médio. Iniciando a “Guerra ao Terror” e as intervenções do país naquela região. O projeto da ALCA acaba por ter suas

tratativas adiadas, suas negociações atrasadas e, por fim, leva ao seu fracasso como projeto de integração regional das Américas.

Os países da América do Sul, dentro dessas condições de reorientação e transformações passadas pelo continente, veem a oportunidade de discussão de seus projetos de regionalização. Como já apontamos antes, essa circunstância se estabelece quando novos governos, progressistas, estabelecem-se na região, focando em políticas de desenvolvimento de combate à pobreza e à desigualdade social. É dado início a um novo momento para se pensar a integração da América do Sul, emergindo estratégias divergentes de como abordar a regionalização e suas organizações, não meramente com foco comercial. Essas estratégias são baseadas em uma agenda desenvolvimentista, que se distancia das políticas de livre mercado e se aproximam do fortalecimento das dimensões políticas, sociais e produtivas dentro de uma esfera regional, possibilitado pela proximidade ideológica dos novos governos, que importam suas novas preocupações sociais nacionais para o âmbito regional.

3. PROGRESSISMO NA REGIÃO COMO IMPULSIONADOR DA UNASUL

A nova onda de regionalismo que veio como forma de combater a premissa liberalizante, liderada pelos Estados Unidos, trouxe novos objetivos e um enfoque maior em desenvolvimento social e combate às desigualdades intra-regionais, principalmente com a criação de aparatos supranacionais de governança que fossem voltados para uma integração mais abrangente do que apenas a econômica. Uma das principais características desse novo regionalismo é a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda em toda a América do Sul.

A onda progressista sul-americana tem início com a ascensão de presidentes como Hugo Chavez na Venezuela, em 1998, Ricardo Lagos, eleito no Chile em 2000 representando o Partido Socialista; Luiz Inácio Lula da Silva, que assumiu a presidência do Brasil em 2002 como membro do Partido dos Trabalhadores (PT); Néstor Kirchner, eleito na Argentina em 2003 pelo Partido Justicialista; Tabaré Vázquez, que se tornou presidente do Uruguai em 2004 representando o Frente Ampla; Evo Morales, que assumiu a presidência da Bolívia em 2005 como líder do Movimento ao Socialismo; Fernando Lugo, eleito no Paraguai pela Frente Guazú em 2008.

Essa virada à esquerda é mais bem definida como uma “onda progressista”, exatamente por não se tratar de um movimento homogêneo, mas sim um movimento com suas pluralidades e especificidades em cada país. Classificar como uma “maré vermelha”,

ou uma “onda rosa”, denota simplificação de fatores, levando a uma conclusão falha de que todos esses movimentos e governos seguiam um mesmo *modus operandi* que os unificava em todos os aspectos. A classificação que Silva (2015) traz sobre esses governos ressoa bem com a proposta deste trabalho. O autor os divide em refundadores e renovadores, ainda que ambos apresentem características "reformistas", no sentido de transformação social sem mudanças revolucionárias.

Governos com características “refundadoras”, como seriam os casos da Venezuela e da Bolívia, são aqueles que apresentavam uma proposta mais radicalizada de como transformar a sociedade, não somente ao assumir as insuficiências do modelo neoliberal, mas principalmente por vislumbrar uma crise orgânica na sociedade com o esgotamento das formas de organização do Estado. Assim, apresentavam ideais mais na linha da esquerda, procurando maior participação do Estado na economia, reestatizando empresas e nacionalizando a produção de recursos do país, propondo-se a romper com toda forma de desenvolvimento neoliberal anteriormente proposto. Do outro lado, Silva (2015) coloca os governos que ela chama de “renovadores”, como aqueles que apresentavam características de centro-esquerda e de políticas mais moderadas, utilizando-se da renovação de políticas públicas instituídas anteriormente pelos modelos neoliberais e dando ao Estado um papel de interventor e apoiador de novos projetos de desenvolvimento e investimento, principalmente por meio de mecanismos de regulação.

Entender a classificação dos governos nessa denominação de renovadores (centro-esquerda) e refundadores (esquerda) é importante para compreender como se estabelece a resistência regional ao neoliberalismo. Em sendo assim, propomo-nos a utilizar o Brasil como exemplo dessa esquerda renovadora, e a Venezuela como esquerda refundadora, para facilitar nossa análise. Ademais, estes dois países são os principais atores na formulação da UNASUL; os dois apresentavam diferentes noções de engajamento quanto a América do Sul e a outros atores internacionais, principalmente EUA, o que é refletido dentro da esfera regional da UNASUL.

No Brasil, a entrada dessa esquerda moderada significou a manutenção da base do sistema neoliberal, ampliando projetos de desenvolvimento e políticas públicas voltadas ao lado social. Através de uma estratégia pragmática, de alianças com setores de oposição e com o uso dessa moderação dentro do discurso político, houve efetividade do governo de Lula em seu primeiro mandato. Em geral, o seu modelo moderado apaziguava uma oposição ferrenha tanto no setor político como no setor privado, econômico-empresarial. A escolha de José Alencar, empresário e político de ideologia contrária ao de Lula, como vice-

presidente dele, mostrava esse tom de conciliação entre classes, que o então candidato à presidência buscava demonstrar.

O contexto instaurado em países como Bolívia, Equador e principalmente Venezuela, de governos de esquerda, desenhou refundação da sociedade e do papel do Estado. A consolidação do poder do governo forjou-se na formação de assembleias constituintes para reformular a constituição e a sociedade, em uma maneira mais radicalizada de enfraquecimento da oposição, vinculada ao grande empresariado e a setores conservadores do país, promovendo assim, teoricamente, uma verdadeira superação forçada dos antigos meios neoliberais.

“Their [the opposition] return to power promised to signal the restoration of the old order in which business groups, traditional political parties, the church hierarchy, and media owners would regain their position of hegemony” (ELLNER, 2019, p.5).

Para Ayerbe (2008), a emergência desses governos voltados à esquerda, juntamente com a consolidação da democracia como regime político da região, foram os fatores que permitiram estabilidade política. Esse período representou um momento histórico para a região, com forte virada política e democrática, e com mudanças na forma pela qual as políticas socioeconômicas eram vistas, com alinhamento dos discursos progressistas com forte cunho populista, e com foco no desenvolvimento interno dos países.

3.1 Antecedentes da UNASUL

O contexto de maior foco na regionalização da América do Sul remonta ao período pós-Guerra Fria, onde o mundo aspirava a uma ordem de multilateralismo. Tal contexto foi reforçado em um momento pós-ataques de 11 de setembro, em 2001, que interromperam os grandes esforços dos Estados Unidos na busca por uma maior influência na região. Redirecionando seus esforços globais para assuntos de segurança internacional e uma maior atuação militar na região do Oriente Médio, houve uma diminuição do foco do Estados Unidos com os projetos de integração regional das Américas. Esses dois principais fatores colaboram para o desenvolvimento de uma noção de necessidade de maior cooperação entre os países da região sul americana, ao compreenderem que não era preciso esperar os esforços estadunidenses para a realização dos projetos.

Em resposta à proposta dos Estados Unidos de estabelecer o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o governo brasileiro introduziu o conceito de "América do Sul". Essa iniciativa surgiu da percepção de que a América Latina se via

enfraquecida como ponto de união entre os países, considerando a estreita proximidade do México com os EUA e o aumento dos acordos de liberalização comercial da América Central com o país norte-americano. Nery (2016) argumenta que, ao abraçar essa terminologia, o Brasil admite sua incapacidade de exercer sua influência sobre toda a América Latina, especialmente sobre o México. Este país teria renunciado à sua autonomia por relações com o país estadunidense. O conceito de América Latina, que se tornou genérico e que existia meramente como conjunto cultural das Américas, foi substituído pelo conceito de América do Sul, que percebia a região numa perspectiva geopolítica e geoestratégica, considerando suas características econômicas, políticas e culturais, que a distinguiam como subregião de restante do continente. (Costa, 2010; Moniz Bandeira, 2010b; Souza, 2009 apud NERY, 2016, p.5).

Dessa forma, emergiu a compreensão da necessidade de fortalecer essa subregião, marginalizada nesses processos. No governo de Itamar Franco, foi proposta a criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) como uma alternativa contrastante ao NAFTA. Conforme apontado por Silva e Costa (2013), o início do século XXI representou um novo momento de oportunidades na diplomacia brasileira, com condições nacionais, regionais e internacionais propícias para a consolidação do país nesse cenário e para seu projeto em relação à "recém-criada" América do Sul.

O primeiro passo dado pela região a esse projeto é a realização da Primeira Reunião da Cúpula dos países da América do Sul, ocorrida em Brasília no ano 2000, que teve como seus principais pilares de discussão a cooperação política, social e cultural; integração comercial e a integração física e energética (Pedroso, 2014). Como principal resultado desse encontro houve a formulação, proposta pelo então presidente brasileiro, Fernando Henrique, da criação da iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), englobando a integração de transportes, de energia e telecomunicações. Essa iniciativa demandaria esforços dos países sul-americanos por uma convergência de agendas visando atrair investimentos públicos e privados para o setor de infraestrutura.

Logo de início, essa nova visão para a América do Sul se distancia do projeto já estabelecido do Mercosul, por projetar antes mesmo de uma integração econômica, uma integração física da região, em busca de criar as bases para a interdependência e complementação entre as economias dos países, diminuindo as assimetrias entre estes e se encaminhando para uma maior institucionalidade em favor da região sul-americana (Pedroso, 2014). É então, em 2004, na terceira reunião da Cúpula dos países da América do Sul, em Cuzco (Peru), que é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), um

ponto de integração regional e concertação política, e visando a convergência do Mercosul com a Comunidade Andina (CAN), englobando Bolívia, Equador, Colômbia e Peru, e o Chile. Pela primeira vez, todos os países da região sul-americana concordaram em aderir a um projeto único, que abordaria não somente a área econômica, como de infraestrutura, transportes e de energia.

Com este acordo, os países que faziam parte da CAN e do Mercosul concordaram em estabelecer um marco jurídico e institucional de cooperação e integração econômica e física, a fim de facilitar a livre circulação de bens e serviços, conformando uma área de livre comércio e promovendo o desenvolvimento infraestrutural e a complementação nas áreas econômicas, energéticas, científica e tecnológica. (Stella, 2012, p.74-5, apud Pedroso, 2014).

Na reunião seguinte, marcada como a I Reunião de Chefes de Estado da Casa, foi definida a agenda prioritária na qual a recém-criada organização se basearia, além de elaborados seus principais eixos temáticos, classificados como: diálogo político, integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros; promoção da coesão, justiça e inclusão sociais; telecomunicações. O Governo Brasileiro, adotou uma postura de reconhecimento das assimetrias existentes na região que foram adotadas pela agenda da Casa. Houve reconhecimento da necessidade do enfrentamento dessas assimetrias através de um plano que primeiro viabilizasse a integração física e energética dos países da região, para em sequência focar em uma integração econômica completa.

Em 2007, na Cúpula Energética na Venezuela, é oficializada a mudança de nome da Casa para União das Nações Sul-Americanas, a UNASUL. A mudança de nome do organismo, como coloca Dalla Stella (2012), veio por proposição de Hugo Chávez, enquanto ainda presidia a Venezuela. A intenção era a de trazer maior força e valor político à instituição, que deixaria de ser um fórum de concertação política para ser uma organização internacional que abrangeeria diversas áreas e abriria a oportunidade para diferentes modelos de integração. Os eixos iniciais foram a IIRSA, como braço de infraestrutura, e dentro da esfera econômica a ampliação do Mercosul e sua convergência com a CAN e o Chile. Segundo o Tratado Constitutivo da UNASUL, esta seria uma organização de personalidade jurídica em âmbito internacional, diferentemente da CASA, que só possuía o objetivo de ser um foro político de concertação integrativa. (OLIVEIRA, 2017).

Afora esse aspecto, não havia fortes diferenças dos objetivos da UNASUL em relação à Declaração de Cusco, que instituiu a Casa, em 2004; mantinha-se a ideia de

consolidação da região dentro do Sistema Internacional, enfatizando o enfrentamento das assimetrias entre os países-membros. Em síntese, o objetivo da organização é a construção de um espaço de integração e união dentro das áreas culturais, sociais, políticas e econômicas de todos os seus povos, de uma maneira participativa e consensual. Quanto à forma, houve prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à infraestrutura, ao financiamento e ao meio ambiente, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência do Estado.

A noção colocada de decisões participativas e consensual reforça o caráter intergovernamental da organização, corroborado pela fala de Antunes (2021) de que essa persistência do uso dos termos “consenso” e “soberania” que se encontram no Tratado Constitutivo da UNASUL evidencia a escolha institucional feita pelos Estados-membros. A tomada de decisão se basearia no consenso unânime entre os países, onde qualquer discordância traria a necessidade de revisão sobre a questão discutida, reforçando a importância da união entre os Estados-membros.

A UNASUL, por mais que se mostrasse um marco no quesito de integração, não constituiu novidade em seu arranjo institucional, sendo apenas uma instituição de integração de caráter intergovernamental com características de Organização Internacional.

Em si, a UNASUL aspirava a ser o ponto de convergência entre as principais áreas de desenvolvimento da América do Sul, focando em políticas de desenvolvimento sociais para cumprir seus objetivos. Para Nery (2016), este aspecto mostra-se como um dos mais importantes na história dos processos de integração regional, pois envolvia não somente todos os países da região em um mesmo instrumento jurídico, como também englobava membros com distintos alinhamentos ideológicos, como o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Além disso, houve magnitude de abrangência de áreas, diferenciando-se de processos de integração com foco primordial na dimensão econômica.

Dessa maneira, ao se estabelecer como uma organização baseada em consenso e fortalecer esse conceito ao longo do período de seu funcionamento efetivo, a UNASUL foi se colocando como um ponto convergente para a América do Sul.

3.2 UNASUL e sua estrutura

A organização de integração regional é de caráter intergovernamental, na qual as decisões da instituição passam por deliberações com todos os seus membros através da

criação de consenso em áreas como defesa, saúde, infraestrutura e energia. Essa cooperação é feita em quatro diferentes órgãos, criados para estruturação da instituição: Secretaria Geral, Conselho de Delegadas e Delegados, Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, juntamente com a Presidência Pró-tempore (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

O órgão máximo de condução de política da UNASUL, o Conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Governo, traz entre suas competências o estabelecimento de diretrizes políticas e de como serão implementadas as ações para o devido processo de integração. Para além disto, é responsável pela criação de conselhos de níveis setoriais e por solicitar Reuniões Ministeriais Setoriais. A instituição prevê encontros anuais entre os mandatários, além de reuniões extraordinárias convocadas pela Presidência Pro Tempore, avaliadas pelo consenso de todos os Estados-Membros. A Presidência da Organização é ocupada por cada país membro por um período de um ano, e é definida por ordem alfabética. As funções da presidência se resumem na convocação das reuniões extraordinárias e a representação da organização em eventos internacionais (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

A Secretaria Geral, conduzida pelo Secretário Geral, é responsável por “executar os mandatos impostos pelos demais órgãos e por exercer suas delegações.” (Silva e Costa, 2013). Assim, ela possui autonomia perante os Estados-membros e se reporta diretamente ao Conselho da UNASUL. Suas principais funções são atividades de apoio aos demais órgãos, participando ativamente das reuniões feitas, promover todos os regulamentos jurídicos necessários para administrar a secretaria de uma forma eficiente, além de coordenar ações junto com outras instituições de integração sul-americana (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

As decisões tomadas pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo em reuniões são direcionadas para o Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores, que se tornam responsáveis por adotar resoluções para a concretização destas. Juntamente, atua com funções complementares como a proposição de projetos de reuniões, aumento do diálogo político e avalia os avanços dos objetivos estabelecidos pela instituição pelos seus países (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

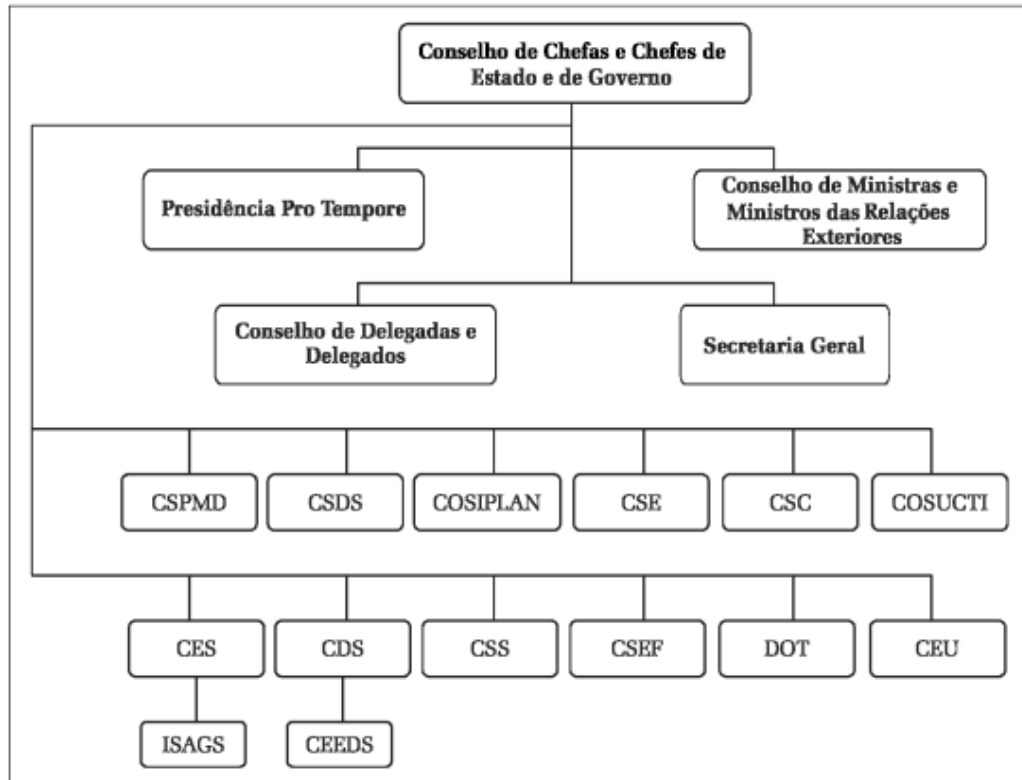
Por fim, o Conselho de Delegadas e Delegados se mostra como o órgão mais ativo da UNASUL, configurado por um delegado ou delegada de cada país-membro e com

reuniões periódicas a cada dois meses. Entre as atribuições do Conselho estão a preparação de reuniões do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, assim como a elaboração de projetos para a consideração do mesmo. Para além, coordenam as iniciativas da UNASUL com outros órgãos de integração regional, dando a finalidade de complementação de esforços (TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008).

Não somente formada a institucionalização governamental da UNASUL, uma série de conselhos temáticos foram formados ou incorporados a esta, destinados à formulação de políticas públicas como infraestrutura, saúde e defesa, totalizando 12 os principais conselhos temáticos. A instituição absorveu, em sua criação, o Conselho Energético, criou juntamente o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde, além de absorver a IIRSA em 2009, que começou a atuar como o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Silva e Costa (2013) ressaltam a criação do Banco do Sul, formado por Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, como instituição para a realização de investimentos a longo prazo, atuando como a principal fonte de recursos da UNASUL e dos países da região. Mais um passo que se viu necessário dar para trazer uma maior autonomia de gerência de recursos em relação ao BID e ao Banco Mundial.

A figura 1.0 a seguir demonstra a estrutura da instituição:

Figura 1.0: Estrutura de organização da UNASUL



Fonte e elaboração: NERY, Tiago (2016, p. 71)

A criação e atuação dos Conselhos possibilitou inúmeras ações da UNASUL dentro da América do Sul que se tornaram necessárias para estabelecer sua jurisdição e força dentro do cenário internacional. Um dos principais fatores, como traz o autor, do grande projeto de poder para a região sul-americana que a UNASUL trouxe foi a atuação geopolítica do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) que, resulta de ser fato inédito por “ser um arranjo de defesa exclusivamente sul-americano, rompendo com o histórico de instituições hemisféricas tuteladas pelos Estados Unidos” (NERY, 2016, p.72). Não exclusivamente de referência aos Estados Unidos, a atuação do CDS em diversos cenários, como traz a bibliografia especializada, possibilitou a resolução de problemas relacionados à defesa e segurança pública através de uma coordenação intraregional e sem a necessidade de interferência externa, demonstrando-se como uma das principais conquistas da UNASUL, logo em seus primeiros anos de existência. Entretanto, Oliveira (2017), reforça a noção da necessidade da disposição dos governos na participação e consolidação dos conselhos da organização dado o regime de consenso intergovernamental.

O CDS representou um enfraquecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) como organização detentora dos meios de resolução de conflitos dentro da América do Sul, reposicionando as discussões para dentro da região sem a interferência da

organização, o que em muito se reflete o descompasso da política externa dos Estados Unidos para com a região. As principais atuações e intervenções da UNASUL neste trabalho, não somente do CDS, mas da organização em sua totalidade, são feitas através de bibliografias especializadas em integração da América do Sul e América Latina. Isso devido a atual situação da organização, onde grande parte de sua documentação oficial e seu site institucional se encontra fora da internet.

Nery (2016) ilustra esse possível enfraquecimento da OEA dentro da região, onde analisa uma das primeiras intervenções realizadas pela UNASUL, sobre a crise boliviana de 2008. Esta se deu com reformas institucionais feitas pelo governo de Evo Morales, em relação à questão energética do país. Ao realizar o corte de repasses de impostos angariados pela distribuição de gás e petróleo para a região a alguns setores do governo, é gerada uma extrema comoção dentro do governo a favor da deposição de Morales. Logo, setores mais conservadores da sociedade começaram a se revoltar, gerando uma onda de violência e dividindo o país. O grande ponto foi o "Massacre de Pando", que trouxe uma forte onda de violência, morte e desaparecimentos em 2008.

A intervenção da UNASUL se deu com a reunião dos líderes sul-americanos, em caráter extraordinário, e a emissão de documentos oficiais como a Declaração de Moneda, rechaçando as ondas de violência, manifestando apoio ao presidente boliviano, e alertando sobre o não reconhecimento de um governo fruto de um golpe de Estado ou não eleito democraticamente. Para além, Antunes (2021) também destaca o papel de moderadora que a organização tomou, entre opositores e o governo boliviano. Ele elucida sobre a estabilização da crise boliviana com a “contenção do espraiamento das hostilidades e o apaziguamento das relações internas bolivianas” (Antunes, 2021, p.135). Ao final, Evo Morales retorna à presidência através de referendo popular e dessa maneira é registrado o primeiro caso de instabilidade regional administrado com efetividade pela UNASUL, principalmente através da resolução pacífica para o conflito, e sem a participação de agentes externos à região.

Em 2010, caso parecido ocorreu com a tentativa de deposição do presidente equatoriano, Rafael Correa, também pela instauração de mudanças constitucionais. O ocorrido levou a organização a protocolar a "Cláusula Democrática", adicionado ao Tratado Constitutivo da organização como um Protocolo Adicional de proteção a estabilidade dos governos democráticos dos países-membros. É em 2012, a primeira aplicação da Cláusula Democrática sobre um país membro da UNASUL, o Paraguai. Acusado de “mau desempenho de suas funções”, o presidente paraguaio Fernando Lugo sofreu um processo

de impeachment "relâmpago", sendo deposto do cargo pelo Senado de maioria de oposição a seu governo. Com manifestações e instabilidade surgindo no país, a UNASUL enviou uma comissão para o Paraguai, condenando a atitude do congresso e afirmando o reconhecimento de Lugo como presidente.

A inabilidade da resolução da questão paraguaia e a não efetividade do cumprimento da Cláusula Democrática foram os primeiros precedentes para a estagnação da organização, em 2014, levando à suspensão do Paraguai da UNASUL.

“Argumenta-se pelo ano de 2014 como início da estagnação da UNASUL por ser o momento em que o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo (CCCEG), órgão máximo da organização, deixa de ter reuniões anuais tal como estipulado pela Carta Constitutiva – em razão do fim do consenso que sustentou o processo decisório da UNASUL nos anos anteriores” (ANTUNES, 2021, p.135)

Em contrapartida, a OEA se pôs à frente da UNASUL dentro da questão desse conflito, reconhecendo o novo governo e sua legitimidade (Santos, 2018). Tal ato trouxe um amparo internacional ao processo de impeachment, dando certa legitimidade ao mesmo no sistema internacional, demonstrando uma forte diferença ideológica entre as duas organizações.

4. COLAPSO DA UNASUL E SEUS FATORES

4.1 Crise na Venezuela

Ponto crítico para a UNASUL e a América do Sul como um todo, a crise da Venezuela foi se instaurando desde 2013. Com a ascensão de Nicolás Maduro como presidente do país após a morte de Hugo Chávez naquele mesmo ano, houve um levante de críticas que geraram grande instabilidade política. Para além disto, houve queda dos preços internacionais do petróleo e aceleração das taxas internas de inflação, pois o país é um dos principais fornecedores de petróleo e tem uma economia fortemente dependente deste produto. O aumento da tensão política interna à Venezuela vem instabilizando o país desde então. Durante esse período, a UNASUL protocolou 11 documentos sobre o caso, dentre eles declarações e instaurações de missões de acompanhamento eleitoral no país em crise, além de diversos comunicados sobre a necessidade da preservação da democracia e do diálogo entre governo e opositores.

A legitimidade do regime de Nicolás Maduro dividiu os países da região. De um lado, países como Brasil, Argentina e Colômbia, de governos moderados, posicionaram-se argumentando a deslegitimação do governo venezuelano atual. Por outro lado, Bolívia e Equador, governos à esquerda, buscavam a não interferência em assuntos internos do país. Essa divergência refletiu-se nos trabalhos da UNASUL, impossibilitando a criação de um consenso da organização para resolver a crise na Venezuela. Em 2014, essa discordância gerou os primeiros sinais de deterioração da organização, quando houve desacordo na eleição do próximo secretário-geral que substituiria o colombiano Andrés Pastrana.

Esses são os primeiros pontos de impasse sobre a baixa institucionalização da organização e sua necessidade de consenso, que se por um lado permite uma resposta rápida dos mandatários de cada país sobre casos como da Bolívia e Paraguai, dentro de outras áreas, essa institucionalização é vista como ponto de debilidade (Pedroso, 2014). O ocorrido na Venezuela é o perfeito exemplo de como a discordância política sobre a crise foi levada às instâncias da organização e traduzidas em impasses, gerando um “efeito bola de neve” que engessou a organização, com o não-consenso de um Secretário Geral em 2014, estagnando os trabalhos dela desde aquele ano.

4.2 Volta ao modelo neoliberalista de governo

Apesar de já estar estabelecida no Sistema Internacional e de ter consolidado sua posição como um ponto de destaque de poder na região, a partir de 2014, a mudança política na América do Sul e a atuação da UNASUL, especialmente na crise da Venezuela, resultaram em um declínio da organização como instrumento de projeção política para os países sul-americanos.

Com o enfraquecimento da onda progressista após mais de uma década de quase hegemonia política de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul, suas bases enfraqueceram e houve retomada dos princípios neoliberais no subcontinente. Parte do enfraquecimento ocorreu pela perspectiva predominante de Neodesenvolvimentismo que prevaleceu na maior parte desses governos, com exceção da Venezuela e, por um tempo, o Equador. O Neodesenvolvimentismo caracteriza-se pelo foco no crescimento associado a políticas sociais, porém sem rompimento com alguns dos pilares das políticas neoliberais, com destaque para a primazia à estabilidade monetária e macroeconômica, e equilíbrio fiscal. Com isto, o Neodesenvolvimentismo convive com políticas de austeridade, que minam a sua base política.

A figura a seguir mostra um comparativo entre a orientação política dos países da América do Sul em 2011, considerado o ápice dos movimentos progressistas na região, com a orientação política dos países em 2016 e 2021:

Figura 2.0: Infográfico da esquerda e direita na América do Sul

	2011	2016	2021
Argentina	Cristina Kirchner ESQUERDA	Mauricio Macri CENTRO-DIREITA	Alberto Fernández ESQUERDA
Bolívia	Evo Morales ESQUERDA	Evo Morales EXTREMA-ESQUERDA	Luis Arce ESQUERDA
Brasil	Dilma Rousseff ESQUERDA	Michel Temer CENTRO	Jair Bolsonaro DIREITA
Chile	Sebastián Piñera CENTRO-DIREITA	Michelle Bachelet CENTRO-ESQUERDA	Sebastián Piñera CENTRO-DIREITA
Colômbia	Juan Manuel Santos CENTRO	Juan Manuel Santos CENTRO	Iván Duque DIREITA
Equador	Rafael Correa ESQUERDA	Rafael Correa ESQUERDA	Guillermo Lasso DIREITA
Guiana	Donald Ramotar ESQUERDA	David Granger CENTRO-ESQUERDA	Irfaan Ali ESQUERDA
Guiana Francesa	**	**	**
Paraguai	Fernando Lugo ESQUERDA	Horacio Cartes CENTRO-DIREITA	Mario Abdo Benítez DIREITA
Peru	Olanta Humalla ESQUERDA	Pedro Pablo Kuczynski CENTRO-DIREITA	Pedro Castillo ESQUERDA
Suriname	Dési Bouterse ESQUERDA	Dési Bouterse ESQUERDA	Chan Santokhi CENTRO-ESQUERDA
Uruguai	Jose Mujica ESQUERDA	Tabaré Vázquez ESQUERDA	Luis Lacalle Pou CENTRO-DIREITA
Venezuela	Hugo Chávez EXTREMA-ESQUERDA	Nicolás Maduro EXTREMA-ESQUERDA	Nicolás Maduro EXTREMA-ESQUERDA

Fonte: Gazeta do Povo, 2023

A hegemonia vista de governos progressistas, ao longo do início do século, foi dando lugar à um retorno da premissa Neodesenvolvimentista nos países sulamericanos. A eleição de Mauricio Macri na Argentina em 2015, a ascensão de Ivan Duque à presidência da Colômbia em 2018 e, principalmente, o impeachment da presidente Dilma Rousseff no Brasil em 2016, marcando o fim do governo petista, resultaram no abandono da agenda regionalista em prol da autonomia e, para além, o distanciamento da política externa brasileira de atuação como liderança dentro da América do Sul. Em seu lugar, houve retorno da agenda conservadora de cunho neoliberal, acompanhada de forte reaproximação dos países da região com os Estados Unidos.

A crise política que ocorreu no Brasil em 2016 é amplamente considerada como um dos principais fatores que contribuíram para o início do enfraquecimento da onda progressista. O governo de Dilma Rousseff enfrentou intensas tensões e oposições políticas que resultaram em seu impeachment e na posse de Michel Temer. O presidente empossado foi o responsável pela retomada plena das políticas neoliberais no país, o que trouxe maior pressão para alinhar-se aos Estados Unidos (Jaeger, 2019). Tal movimento foi rapidamente observado em outros países da América do Sul. Assim, o impeachment da presidente representou o fim da era petista no país, considerada uma das maiores forças de esquerda na região na quadra histórica dos anos 1990 e 2000. A entrada de Horacio Cartes como presidente do Paraguai em 2013, após a deposição de Fernando Lugo, a eleição de Luis Pou no Uruguai em 2017, e Sebastian Pinera no Chile, no mesmo ano, todos esses com ideologias de direita e centro-direita, fortaleceram neoliberalismo na região, marcando uma nova onda de movimentos conservadores caracterizada como "Onda Azul".

4.3 Colapso efetivo da organização

É dentro da UNASUL que a contínua crise sem solução da Venezuela e a volta dos governos de direita na América do Sul se encontram e se entrelaçam. A falta de consenso e a ausência da realização da Cúpula de Chefes e Chefas culminaram em um dos conflitos mais relevantes da organização. Naquele momento, a UNASUL já se apresentava fragmentada, com Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Peru, com seus respectivos governos de orientação de direita, a favor da deslegitimação do governo Venezuela; e, em oposição a Venezuela, apoiada por Suriname, Bolívia e Equador.

O ponto de inflexão é a nomeação da Argentina, na figura do embaixador José Octávio Bordón, para Secretaria Geral da organização. Houve veto da Venezuela, que para além de não ofertar alternativas para o cargo, engessa prontamente o funcionamento da organização, que funciona sob a lógica de decisão por consenso.

Em uma sequência de eventos no ano seguinte, em 2018, os mesmos países que apoiavam a nomeação do embaixador argentino (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) expressaram a suspensão voluntária de suas atividades na organização logo após a posse da presidência pró-tempore pelo Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni (Jaeger, 2019), em resposta ao veto da Venezuela sobre a nomeação. Em 2019, esses mesmos países, com a adesão do Equador, foram um-a-um denunciando o

Tratado Institucional da organização, oficializando suas saídas da UNASUL e confirmando o esvaziamento do bloco (Antunes, 2021).

A saída destes países da UNASUL marcou o início de uma nova fase na integração regional, que se distanciou dos princípios e objetivos da cooperação estabelecida entre os estados sul-americanos nos primeiros anos do século XXI, com abandono da herança, os avanços e todo o trabalho realizado no início do século em relação à cooperação regional. Essa mudança de direção está fundamentada na expansão dos princípios neoliberais na região, resultando na exclusão de questões cruciais para a integração regional, como migrações e cooperação nas áreas de pesquisa, inovação e tecnologia.

Nas referências bibliográficas sobre a UNASUL, há consenso de que esta não é o instrumento perfeito para esse processo de integração e nem se caracteriza como tal. A organização é muito mais um instrumento facilitador para o processo de regionalização do que um espaço de fomento para um projeto de América do Sul integrada e soberana. Exemplos dessa visão podem ser encontrados em Malamud (2013) e Lima (2013). Malamud explora o argumento de que a organização não pode ser tratada como uma tentativa de integração:

Ela (UNASUL) contempla a promoção da integração física através de redes de transporte, energia e comunicação, mas não almeja nenhum tipo de transferência de soberania. Dessa maneira, ela deve ser considerada como uma ferramenta para o diálogo de alto nível e coordenação política, mas não uma tentativa de integração. (MALAMUD, 2013, p.5, tradução própria)

Já Lima (2013) complementa o argumento ao trazer uma distinção entre regionalização e integração, na qual a regionalização “implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica” (LIMA, 2013, p.178), enquanto integração abrangeria a “implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional” (LIMA, 2013, p.178).

Sendo assim, é evidenciado que a organização trouxe um viés maior de cooperação de infraestrutura regional. Ao aceitarmos esse conceito de regionalização, chega-se à conclusão da necessidade de convergência entre os objetivos das políticas externas dos países presentes nesses processos, de forma que políticas internas possam ser refletidas no

ambiente internacional com um plano maior entre os Estados, exatamente a característica principal da UNASUL, o intergovernamentalismo. A diferenciação da organização para outros processos de integração regional é não somente na sua extensão de cooperação - que em si já se mostra como uma forte característica de distinção -, mas também a forma de institucionalização. A CAN e o MERCOSUL, organizações de cunho econômico, trazem certo grau de supranacionalidade sobre os seus países membros, através de maior coordenação. Assim, os países membros são colocados como cumpridores de acordos e tratados firmados dentro das discussões das organizações.

Ao analisar todo o processo da UNASUL ficam claras fissuras em sua institucionalização e objetivos dos países membros. A organização se colocou no mapa como novo grande ator do cenário mundial - uma coordenação entre países da América do Sul - que poderia se equiparar, de certa forma, a União Europeia. Tratando de áreas de infraestrutura, energia, militar, segurança e diversas outras, a UNASUL se propôs a ser a voz do subcontinente, e para isso ela deveria não somente ser um lugar de debate e cooperação, mas sim um órgão com poder de impor essas deliberações e acordos por toda a extensão da América do Sul.

O que se pode entender é que a UNASUL e todas as suas raízes estão atreladas à grande onda progressista do início do século, e é a partir dessa que a possibilidade de se pensar em uma América do Sul mais autônoma e fora dos eixos de influência dos EUA se inicia. A criação de um mecanismo de cooperação da forma que a UNASUL se propunha a ser somente seria possível com tal convergência política dentro da região. Assim, é compreensível entender que o desgaste da onda progressista e o retorno a governos e políticas neoliberais também seja vinculado à decadência da organização.

Ao adotar o sistema de intergovernamentalismo para a UNASUL, os países colocaram o funcionamento dela sob efeito das mudanças políticas que poderiam ser acarretadas a seus membros, colocando o seu pleno funcionamento à mercê da estabilidade política de uma região caracterizada por instabilidades políticas. Por mais que em certos momentos de crise esse modelo se adegue bem, como evidenciado anteriormente, no que diz respeito à tomada de decisão e aplicação de medidas, a burocracia envolvida para ratificar decisões dentro de cada Estado-membro se põe a mercê da capacidade de articulação de cada governo em seu congresso nacional, com o convencimento da necessidade de aprovação de cada pauta, além do convencimento, em certos momentos, da sociedade civil. A “Cláusula Democrática”, considerada um triunfo dentro da UNASUL, teve sua assinatura pelos membros em 2010,

mas somente ratificado dentro de solo brasileiro pelo Congresso Nacional em 2017 (VIEIRA, 2017).

Aprofundando essa questão da necessidade da ratificação do Congresso Nacional, é possível entender essa maior dificuldade como proveniente de países com governos de tom mais moderado, os “renovadores”. A continuidade de uma forte oposição dentro dos governos se provou um dos principais pontos de dificuldade de governabilidade. O mesmo modelo neodesenvolvimentista que permitiu a conciliação de classes para tais governos alcançarem o poder, os obrigou cada vez mais a abrir concessões para setores mais conservadores da sociedade, para manterem se no poder.

O que mais corrobora a já explícita necessidade de convergência política entre os países é o retorno de Lula ao governo brasileiro para um novo mandato em 2023. Em um de seus primeiros decretos, o mandatário anunciou o retorno do Brasil à UNASUL, afirmando “um momento de retomada de suas principais alianças internacionais” (Brasil, 2023), explicitando a essencialidade da integração regional para o fortalecimento da América Latina, e voltando o olhar para um maior posicionamento brasileiro sobre o assunto. Desta maneira, isso demonstra mais ainda a função da UNASUL como um fórum de discussão, devido a sua institucionalidade, e não como espaço de poder regional. A necessidade de um forte ator regional por trás de sua atuação, ou nesse caso em específico, sua volta, demonstra como a falta de caráter supranacional da organização foi um dos principais fatores que minaram o seu funcionamento. O grande escopo de áreas que a UNASUL se propunha a atuar se colocava em confronto com sua institucionalidade estabelecida. Essa mesma institucionalidade expunha imensas barreiras para a concretização de suas medidas, em primeiro ponto pelo regime decisório ser baseado em consenso total, ou seja, a tomada de decisão só poderia ser aprovada através de unanimidade de votos de todos os Estados-membros.

Assim, diante das primeiras discordâncias de fundo entre os membros, viu-se o engessamento decisório da organização. configurado pela não-nomeação de um secretário-geral em 2014, por não atender a todos os interesses daqueles a favor do governo de Maduro, no início da crise da Venezuela. Além do mais, a segunda batalha veio a ser travada no processo decisório dentro dos congressos de cada país. Isso dificultava a vinculação de medidas, minando o poder político que a UNASUL se propunha a estabelecer.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho trata da UNASUL e da integração regional da América do Sul em um momento de redefinição da agenda regional no início do século XXI. Há dois fatores de crucial influência a destacar: a ascensão de governos progressistas na América do Sul e o regime intergovernamental da instituição.

Embora este tema seja relevante nesse período, há pouca bibliografia, por ser um período curto de auge e declínio da instituição. A estratégia foi concentrar-se nesses dois fatores para melhor compreender não somente a formação da UNASUL, mas também como a convergência de inclinações políticas entre os governos da região proporcionou um funcionamento pleno da instituição em seus anos iniciais, dentro de seu regime de intergovernamentalismo.

Apesar das limitações evidenciadas na UNASUL, é crucial reconhecer o papel da organização como alternativa no manejo de crises e no fortalecimento da integração regional sul-americana. Em um contexto em que a OEA atuava como órgão de gestão de crises nas Américas, a UNASUL ofereceu uma perspectiva de alternância de poder, possibilitando à região uma abordagem mais autônoma e adaptada às suas necessidades. A experiência da UNASUL, mesmo com suas falhas, mostrou a importância de estruturas regionais que complementem organizações mais amplas, como a OEA, reforçando a capacidade da América do Sul de lidar com suas questões de maneira interna e culturalmente sensível.

A conjuntura vem abrindo novos horizontes para a integração regional, ainda que seja uma conjuntura comparativamente mais complexa do que aquela de criação da UNASUL, pela mescla de governos progressistas e conservadores. A eleição de Milei na Argentina mostra essa nova circunstância. Por isto, entendemos que futuros estudos devam explorar como a UNASUL pode evoluir nesta década de 2020, assim como sugerir ajustes em sua estrutura para garantir uma atuação eficaz na gestão de crises e no fortalecimento da autonomia regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA FILHO, N., & CORRÊA, V. P.. (2011). A CEPAL ainda é uma escola do pensamento?. *Revista De Economia Contemporânea*, 15(1), 92–111. <https://doi.org/10.1590/S1415-98482011000100004>. Acesso em 17/01/2024

ANTUNES, Diego. O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, p. 131-149, 1 abr. 2021. Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/download/22988/18083/>. Acesso em: 14 set. 2023

AYERBE, L. F. Governos de esquerda na América Latina e a perspectiva da política externa dos EUA. *Perspectivas*, Araraquara, v. 33, p. 213-232, 2008. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/1460/1166>. Acesso em: 9. mar. 2023

BRASIL. Governo Federal anuncia retorno do Brasil à UNASUL. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/governo-federal-anuncia-retorno-do-brasil-a-unasul>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASÍLIA. [Constituição (2008)]. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. [S. l.: s. n.], 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf. Acesso em: 19 abril. 2023.

CEPAL. El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación con equidad. Santiago de Chile, 1994. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/6ec64de5-2a84-49cb-b429-5607f605bd72>. Acesso em: 20 nov. 2023

COSTA, J.F. Integração Regional na América Latina: A UNASUL no Contexto de Ascensão e Queda dos Governos de Esquerda. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, UNESP, Franca, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/a1f878af-1c75-44f8-a5b0-cd5a68cc4c15>. Acesso em: 25 mar. 2023.

FARIAS, A. Unasul desaparece após a perda de apoio de países. *O Globo*, 28 Mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/unasul-desaparece-apos-perda-de-apoio-de-paises-23544126>. Acesso em: 31 Mar. 2023.

GAZETA DO POVO, Esquerda e direita na América do Sul. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/mundo/esquerda-e-direita-na-america-do-sul/>. Acesso em: 15 outubro. 2023.

JAEGER, B. C. Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, [S. l.], v. 10, n. 49, p. 5–12, 2019. DOI: 10.22456/2178-8839.88358. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/88358> . Acesso em: 24 out. 2023.

LIMA, Maria Regina Soares de. "Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* (2013): 167-201, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300007>. Acesso em: 17 set. 2023.

MALAMUD, Andrés. Overlapping regionalismo, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. EUI Working Paper. San Domenico di Fiesole (FI), Italy: European University Institute, 2013. Disponível em: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26336/RSCAS_2013_20.pdf. Acesso em: 4 set. 2023

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano *Caderno C R H*, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792016000400005>. Acesso em: 9 mar. 2023.

OLIVEIRA, Jóhidson André Ferraz. OEA e UNASUL: transição de uma governança hemisférica para uma subemisférica?. Diss. Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.84.2018.tde-10122018-134356> . Acesso em: 15 nov. 2023

PEDROSO, Carolina Silva. Os projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: a Unasul e a Alba em uma perspectiva comparada. *Cultura Acadêmica*, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/items/10225f23-ce29-43e9-98ce-036a88c441e1>. Acesso em: 17 abr. 2023

PROSUL. Governo Federal. Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL). 4 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoesinternacionais/foruns-internacionais-1/cds>. Acesso em: 10 set. 2023.

RIBEIRO, C. Brasil anuncia saída da Unasul e aumenta tensão com a Venezuela. *El País*, 15 Ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565859592_528755.html . Acesso em: 31 Mar. 2023.

SANTOS, Janine Macedo Vitorino dos. O projeto e a atuação do Brasil como liderança regional. 2018. 76 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018. <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2018.975>. Acesso em: 14 out. 2023.

SILVA, Fabricio Pereira da. Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço. *Revista SURES*, n. 5, p. 67-94, fev, 2015. Disponível em: <https://revistas.unila.edu.br/sures/article/view/295/279>. Acesso em: 02 set. 2023.

SILVA, K. de S.; COSTA, R. S. da. Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

STELLA, M.D. L'Unasur e l'integrazione regionale in America del Sud. Veneza, 2012. 154f. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) - Corso di Laurea Magistrale in Relazioni Internazionali Comparete, Università Ca'Foscari Venezia.

VEIGA, Pedro da Motta e RIOS, Sandra P. (2007), O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: Origens, iniciativas e Dilemas. Santiago de Chile, CEPAL, División de Comércio internacional e integración, Série Comércio internacional. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/items/02a5841d-234b-413a-b85a-0791d373501a>. Acesso em: 25 mar. 2023

VIEIRA, Sergio. CRE aprova cláusula democrática para que um país possa fazer parte da Unasul. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/08/10/cre-aprova-clausula-democratica-para-que-um-pais-possa-fazer-parte-da-unasul>. Acesso em: 24 nov. 2023.