

## **A Integração Regional Sul-Americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL**

Maria Eduarda Xavier Villela\*  
Rafael Balardim\*  
Lucas Bonatto Diaz\*

**Resumo:** O século XXI consagrou para a América do Sul um amadurecimento de relações entre Estados, formalizando a constituição da primeira organização internacional de nível regional, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. O órgão avançou em diversas matérias desde econômicas até estratégicas ao longo de onze anos de atividades. No entanto, devido a crises domésticas, a agenda da política externa dos membros mudou, levando a um abandono institucional da UNASUL. A partir disso, os governos organizaram a Declaração do Foro para Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) como forma de suprir o vácuo deixado em relação a integração na região. Nesse sentido, essa pesquisa propõe analisar a evolução da integração regional no subcontinente americano de 2008 com a criação da UNASUL até 2021 com a realização das reuniões do Prosul. Para isso, utilizou-se revisões bibliográficas de livros e revistas, bem como a consulta a jornais, documentos e sites oficiais como forma de entender tanto as fundamentações históricas quanto a atual situação da integração regional da América do Sul. Assim, espera-se contribuir para o debate e a pesquisa sobre integração regional.

**Palavras-chave:** Integração regional; UNASUL; PROSUL; América do Sul.

### **Introdução**

A história das Relações Internacionais é marcada por rivalidade *versus* amizade, aproximação *versus* distanciamento, beligerância *versus* harmonia e paz *versus* guerra. A ordem desses acontecimentos nunca foi linear e de possível determinação, ocorrendo conforme o curso das relações entre as sociedades e os Estados. Apesar dos conflitos, nas últimas décadas os Estados vêm optando cada vez mais pela cooperação a nível internacional ou regional. Para Gilpin (2001), a integração, principalmente, a regional é um fenômeno quase que “universal” a partir da segunda metade do século XX, constituindo, na maioria das vezes, na forma dos Estados se protegerem contra o choque da globalização no âmbito doméstico.

Por outro lado, Herz e Hoffmann (2004), apontam que a mesma possibilita a ligação da região por “critérios econômicos, socioculturais, políticos-institucionais, climáticos, entre outros”. Assim, pela complexidade das trocas e relações entre os países, pessoas e

\*Mestranda no programa de pós-graduação em Integração Latino-Americana na Universidade de São Paulo (PROLAM/USP).

\*Professor Adjunto de Relações Internacionais na UNIPAMPA – Campus Santana do Livramento.

\*Graduado em Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA.

mercadorias, o processo de integração vem crescendo, sendo este o caso dos países sul-americanos que buscaram afastar suas desavenças, rivalidades e até as desconfianças, estabelecendo mais diálogos, ações, políticas e confiança mútua como forma de superar suas assimetrias de poder dentro do Sistema e alcançar objetivos individuais dentro do coletivo.

Nesse sentido, o problema dessa pesquisa é qual foi a atribuição de relevância que os governos sul-americanos por meio de suas políticas externas deram para a integração regional ao longo dos últimos anos, mais precisamente, de 2008 até 2021? A justificativa para tal problematização é que há uma necessidade constatar se a integração, que é vista por Gilpin (2001) como um fenômeno quase que “universal”, realmente ocorreu e ocorre a nível do subcontinente americano. Como objetivo principal, busca-se compreender a evolução ou não que a pauta da integração regional teve durante o recorte temporal de 2008 com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) até os dias atuais, em 2021, com as reuniões do Foro para Progresso da América do Sul (Prosul). Quanto aos objetivos específicos busca-se: i) analisar o histórico de integração na América do Sul; ii) compreender a primeira organização internacional sul-americana, a UNASUL; iii) identificar a atual situação da integração entre os países da região nos últimos anos a partir da declaração presidencial conjunta entre estes até meados de 2021.

Para esta investigação, elaborou-se a hipótese que a integração sul-americana recebeu relevância conforme os governos que estavam à frente de cada país, passando por auges e crises, de convergência a divergência e o inverso. Esta foi formulada através do método hipotético-dedutivo pela observação do problema e construção de deduções a partir do objeto. A natureza da metodologia é qualitativa, já que não se preocupou com a representatividade em números, mas sim em aprofundar na compreensão de dados não-métricos. Quanto aos seus objetivos, a abordagem é exploratória e descritiva por buscar familiaridade com o problema, buscando explicá-lo e descrevê-lo (GERHARDT & SILVEIRA, 2009). Com relação aos procedimentos empregados, utilizou-se de levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas, como livros e artigos, bem como o acesso a documentos sem tratamento analítico, como jornais, revistas, sites oficiais, documentos, declarações, entre outros. Buscando encaminhar a investigação, dividiu-se esta pesquisa em três tópicos. O primeiro traz o conceito de integração utilizado ao longo do desenvolvimento desse artigo e um breve histórico da integração sul-americana. O segundo tópico trabalha com a constituição da UNASUL e suas potencialidades frente ao cenário pós-Guerra Fria. Já o último aborda as atuais condições da integração regional na América do

Sul tanto sua presença quanto seu esvaziamento. Com esses três tópicos, se acredita ser possível compreender a evolução da temática ao longo desses anos.

### **Histórico da integração da América do Sul**

Dentre as diversas escolas teóricas das Relações Internacionais que tratam sobre a temática da integração regional, esta pesquisa trabalha com o conceito definido por Karl Deutsch, sendo a mesma definido pelo autor como:

Integrar, em geral, significa compor um todo com partes, isto é, transformar unidades previamente separadas em componentes de um sistema coerente. (...) Integração, assim, é um relacionamento entre partes componentes, no qual elas são mutuamente interdependentes e, conjuntamente, produzem propriedades do sistema que, como partes, não teriam. Às vezes, porém, a palavra ‘integração’ é também usada para descrever o processo integrativo pelo qual tal relacionamento ou estado de coisas entre partes previamente separadas é obtido (DEUTSCH, p. 204, 1978).

Com relação à integração da América do Sul, pode-se identificar os primeiros indícios no século XIX, quando os Estados que, conhecemos hoje, buscavam a consolidação organizacional através de acordos e guerras de independência. O Congresso do Panamá (1826) e o bolivarianismo de Simón Bolívar foram os precursores do processo de integração do subcontinente. Embora o Congresso fracassou, a iniciativa de Bolívar e projeto de Grã-Colômbia abriu caminho para o fortalecimento da região e a proclamação das independências da Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia. No entanto, com a formação de Estados soberanos, os países travaram momentos de desconfiança e até guerra, como a Guerra do Paraguai (1864 - 1870), Guerra do Pacífico (1879 - 1883) e a Guerra do Chaco (1932 - 1935) levando a um abandono das tentativas de integração regional.

No século XX, com a criação da CEPAL, em 1948, o continente foi marcado por avanço em relação ao desenvolvimento socioeconômico da região. Esta surge por pressão dos países em desenvolvimento, que queriam um órgão internacional para discutir a problemática e, não apenas, os problemas relacionados à paz e segurança, como fazia a ONU. O conceito de desenvolvimento que a Comissão desenvolveu não estavam ligada exclusivamente a ganhos econômicos, mas sim englobava outras áreas, como afirma Valdés (2003):

“Desarrollo” es crecimiento autosostenido que envuelve durante un período relativamente largo al conjunto de una sociedad: es también un proceso donde confluyen, en primer lugar, elementos económicos, que irán acompañados por factores sociales, políticos y culturales: también se lo ha identificado con una

mejoría en las condiciones de vida de las masas. En términos más precisos se lo ha asociado a la industrialización, al progreso tecnológico-científico, a la urbanización, al aumento del ingreso per cápita y a mejoras en las condiciones de vida: alimentación, vivienda, educación, salud (VALDÉS, p. 22, 2003).

Assim, as noções de desenvolvimento e industrialização do subcontinente foram influenciadas pelo pensamento cepalino. Após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento alcançado pela América Latina foi insuficiente, as taxas que não supriram a necessidade social de desenvolvimento. Frente a isso, a CEPAL lançou a ideia de cooperação regional, tendo como eixo central um sistema de preferências comerciais como meio de acelerar o desenvolvimento econômico. A integração ampliaria o mercado consumidor, absorvendo assim os produtos provenientes do processo de industrialização, através do qual os países latino-americanos angariaram mais divisas para investir em bens de capital e tecnologia. Ao mesmo tempo, aumentaria a produtividade e, conseqüentemente, a competitividade da região, podendo disputar assim acesso aos mercados dos países industrializados.

É sob essa noção de desenvolvimento e a necessidade de cooperação regional que os países latino-americanos criaram a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, objetivando constituir uma área de livre comércio. Em nove anos após a sua criação, em 1969, foi firmado o Pacto Andino com os mesmos fins que a ALALC, mas voltado para o desenvolvimento dos países sul-americanos, principalmente, para os menos desenvolvidos que sentiam insatisfeitos com alguns pontos da mesma. Com tais insatisfações e por fatores conjunturais como as diferenças estruturais entre os países, a ALALC fracassou no processo de integração econômica. Sob esse cenário, em 1980, criou-se a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) abandonando a concepção de desenvolvimento em prazo breve na zona de livre comércio (GINESTA, 1999). Contudo, por diversas crises internas, baixo interesse dos membros e pela desigualdade existente entre os membros, a ALADI não progrediu e acabou fracassando assim como a ALALC.

Na metade da década de 80, os países sul-americanos mudaram de postura quanto à integração regional, principalmente, por questões econômicas, onde integrar tinha por finalidade reduzir as assimetrias de poder dentro do Sistema Internacional. O governo de General Figueiredo juntamente com o governo de Raúl Ricardo Alfonsín deu início a tal processo, lançando as bases que foram aproveitadas no governo de José Sarney. Assim, a América Latina que tinha condicionantes que a aproximava, como elencado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011), como a crise da dívida, a guerra das Malvinas e a retaliação do norte contra a Argentina, foi gradativamente se unindo tanto em declarações e ações quanto em implementação de políticas. Com esse clima, os presidentes Sarney e

## **A Integração Regional Sul-Americana: uma análise comparativa entre a UNASUL e o PROSUL**

Alfonsín iniciaram negociações em 1986 para constituir um Mercado Comum do Sul com diversas áreas de cooperação, mas, sobretudo, para atingir o desenvolvimento sul-americano (LAVIOLA, 2004).

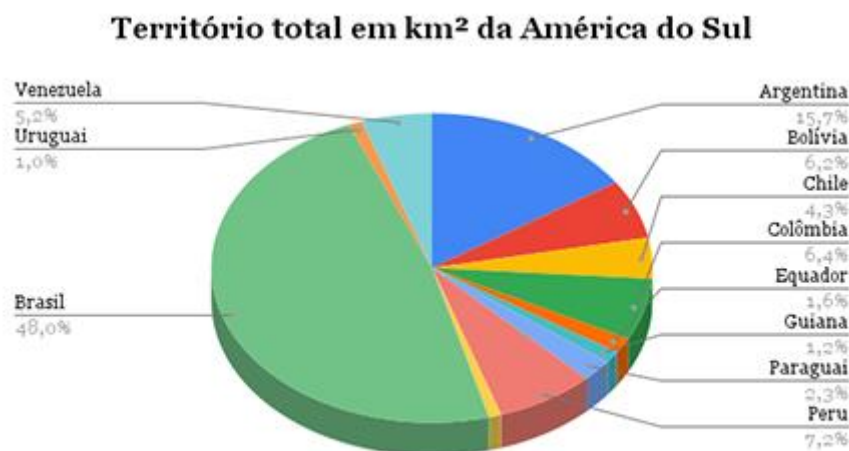
Com a redemocratização do Brasil e a nova Constituição Federal, a região foi colocada pela primeira vez como prioridade para a política externa do país, devendo-se buscar “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” (BRASIL, 1988). Assim, esta passou a constituir em uma política de Estado, tanto que mesmo com a chegada da onda neoliberal na década de 1990, o processo de criação do Mercosul não foi adiado, ao contrário ganhou como membros o Paraguai e o Uruguai. Em 1995, foi assinado o Tratado de Ouro Preto dando para o Mercosul sua personalidade jurídica e atribuindo ao processo de integração sul-americano um novo significado. Para Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011, p.550), a organização “constitui um projeto político que a crise do neoliberalismo e a permanência de assimetrias tornaram mais flexíveis. (...) enquanto a diplomacia o percebe como instrumento de reforço do poder da barganha internacional”. No entanto, tal integração visou apenas os países da Bacia da Prata e não conseguiu abarcar os outros países sul-americanos por diferenças de interesses e objetivos. Por outra via, os países andinos, em 1996, criaram a Comunidade Andina derivada do Pacto Andino de 1969, objetivando alcançar o desenvolvimento e maior autonomia no Sistema Internacional, tendo um escopo maior do que a criação de uma zona de livre comércio.

Apesar destas iniciativas, foi no século XXI que a integração avançou efetivamente a âmbito sul-americano ocorrendo, basicamente, a aglutinação do Mercosul e da Comunidade Andina. Os objetivos desta integração não se restringem a áreas econômicas, mas envolveram questões políticas, culturais, energéticas, estratégicas e sociais. Logo, pode-se notar um amadurecimento nas relações entre tais países, levando a criação de uma organização internacional para o subcontinente, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

### **União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)**

Em 23 de maio de 2008, os Estados da América do Sul assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, demonstrando uma evolução no processo de integração regional

por englobar todos os países para discussões de variados temas. Tal decisão que, a princípio, envolve os Estados abrange uma área total territorial de 17.741.712 km<sup>2</sup>, a qual é banhada pelo oceano Atlântico e Pacífico, abriga as maiores bacias hidrográficas do mundo e diversos recursos naturais com elevado valor comercial.



**Gráfico 1: Território da América do Sul em porcentagem**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do IBGE, 2021.

Por outro lado, em 2008, a região possuía um contingente populacional total de aproximadamente 384.214.547 milhões de pessoas, segundo os dados do Indicador de Desenvolvimento Mundial do World Bank (c2022). Essa cifra demonstra o tamanho da integração proposta pela UNASUL, capaz de unir não somente essas pessoas, mas também mercados, produtos e serviços.

### População total dos países sul-americanos (2008)



**Gráfico 2: População da América do Sul**

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do The World Bank, 2021.

Em sua criação, foi instituída a personalidade jurídica internacional, de modo que, conforme Rezek (2008), a UNASUL passa a ter capacidade de celebrar tratados e instituir obrigações aos seus membros, sendo a forma mais institucionalizada de relações, a de organização internacional. O preâmbulo do Tratado confere que sua origem foi “inspirada nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006)” (UNASUL, 2008<sup>a</sup>, n.p.). Assim, é possível notar a evolução do desejo pela integração regional, começando a gestação do projeto através de declaração de líderes dos Estados, que, para Rezek (2008), demonstram o interesse em compromisso internacional, para a assinatura do Tratado. Segundo o Tratado, os objetivos da organização é

construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (UNASUL, TC, art. 2º, 2008, n.p.).

Em consonância com esse pensamento, Bueno e Cervo (2011) destacam que no projeto de criação havia-se a ambição de iniciar pela esfera política para proporcionar aos membros uma voz única e elevar a independência destes em relação ao Sistema Internacional, bem como consolidar uma estrutura capaz de fazer frente aos principais atores, como os EUA e a União Europeia. Ao avançar para o lado geopolítico, a UNASUL tinha por finalidade a criação de um polo de poder no hemisfério Sul, capaz de organizar em

matéria de defesa e estratégia. Por fim, havia-se também o interesse em integrar as economias sul-americanas, a qual, segundo a CEPAL, respondeu por cerca de 5,9% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, em 2008. Assim, a organização possibilitaria para a região o preenchimento das lacunas estruturais da América do Sul, se diferenciando das outras instituições ou mesmo as tentativas de integração regional já implementadas em décadas anteriores.

Quanto à estruturação da UNASUL, foi instituído pelo Tratado Constitutivo no artigo 4º quatro órgãos específicos: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo para deliberação das ações e projetos; Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores para auxiliar e deliberar as decisões dentro da organização; Conselho de Delegadas e Delegados com a função da operacionalização das atividades e decisões, preparação das reuniões e projetos; Secretaria Geral com o intuito de responder pelas funções técnicas-administrativas de preparação, organização e depositário dos atos jurídicos da UNASUL. Apesar da disposição destes quatro órgãos, o Tratado elucida a possibilidade de criação de outros, a depender do consenso e finalidade das propostas. Dessa forma, tais órgãos criados inicialmente tinham por intuito garantir que atos realizados fossem transparentes e democráticos, de modo a possibilitar a participação de todos os membros de maneira equitativa, reduzindo as assimetrias tanto dentro da organização quanto internacionalmente (PEREIRA, 2014).

A entrada em vigor do Tratado se deu em 2011, quando o depositário, o Estado equatoriano, recebeu a notificação da nona ratificação. Nesse período de discussões políticas internas para a ratificação ou não (de 2008 a 2011) é o que Putnam (2010) elenca como o jogo dos dois níveis, onde a primeira fase consiste no entendimento dos pontos a serem acordados pelos negociadores e a segunda no enfrentamento dos grupos domésticos, que vai além dos setores parlamentares, atingindo as classes sociais e a opinião pública, os quais podem apresentar argumentações que podem levar a uma rápida ou lenta ratificação do acordo. Assim, a partir de 11 de março de 2011, os signatários da UNASUL passaram a ter obrigação legal com o Tratado, tendo uma nova forma de relações entre si, a integração regional.

Dentre os órgãos com previsão de criação citados pelo documento foi o Parlamento Sul-Americano (ParlaSul), que, para Pereira (2014), possuía como finalidade a supressão dos déficits democráticos do afastamento da população e da transparência das decisões. Segundo o artigo 17, o ParlaSul teria por sede a cidade de Cochabamba, na Bolívia, e foi

discutido pela Cúpulas de Chefas e Chefes de Estado e de Governo em várias reuniões ordinárias. No entanto, segundo Ferrero (2015), existia duas vertentes para a constituição do órgão, dentre elas a apoiada pelos membros do Parlamento Andino, onde

el Parlamento de UNASUR estaría conformado por las representaciones del Parlamento del MERCOSUR y del Parlamento Andino; organismos a los cuales de una u otra manera están integrados Chile y Venezuela, siendo necesario convocar representaciones parlamentarias de Surinam y Guyana con el fin de completar la presencia de representaciones parlamentarias de los doce países suramericanos (FERRERO, 2015, p. 19).

Já para outra vertente, sustentada pelos membros do Mercosul, era que não havia necessidade de criação de um novo organismo parlamentar, uma vez que já existe um na América Platina, provocando assim, segundo eles, uma desconcentração de decisões e iniciativas (FERRERO, 2015). Com isso, tais discussões não conseguiram formular um documento para consagrar a oficialização do Parlamento, justamente por dificuldades de entendimento na forma de constituição, bem como por questões da política interna dos Estados da UNASUL. Dessa forma, embora seja mencionado o interesse de construção, em 2008, o momento político regional da entrada em vigor do Tratado, não foi favorável para decisão de criação, levando a uma não efetivação do artigo 17.

O ambiente de integração regional foi propício para a cooperação em matéria de segurança e defesa da América do Sul. Em 2008, sob liderança do Brasil, foi proposto o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), recebendo o apoio dos membros da UNASUL, tornando assim um novo órgão vinculado à organização. Para Teixeira Júnior (2015, p.60), estes países buscavam “um maior compartilhamento de informações sobre as Forças Armadas e a Defesa, dentro de um sistema de prevenção de crises regionais”. Mas, por outro lado, essa iniciativa buscava fugir da ótica OEA sob hegemonia norte-americana, que impossibilitava maior independência da região em relação a temática e abarcar discussões de questões específicas regionais em matéria de segurança e defesa.

Em 2009, iniciaram as atividades do CDS com a primeira Reunião de Ministras e Ministros da Defesa nos dias 9 e 10 de março, em Santiago. Na mesma, os membros negociaram os Planos de Ação, sendo firmado o interesse em estabelecer uma Zona de Paz (HERZ & HOFFMAN, 2004). Para além dos entendimentos sobre defesa e segurança, os países através de seus representantes seja os chefes de governo ou ministros de Relações Exteriores tinham como grande ambição aumentar a confiança mútua e diminuir as tensões entre os Estados (TEIXEIRA JÚNIOR, 2015). Dessa forma, foram assinados entre vários acordos em relação à cooperação, bem como a realização do de três exercício militar conjunto do CDS, UNASUL I, UNASUL II, UNASUL III, que, para Bragatti e Gonçalves

(2018) tiveram por finalidade reduzir as diferenças das doutrinas militares das Forças Armadas sul-americanas. Portanto, houveram iniciativas para o plano estratégico, levando assim mudanças em relação à forma de relacionamento regional.

Com a vigência do Tratado, a UNASUL empreendeu uma série de iniciativas dos governos dos países membros, criando doze Conselhos Setoriais sendo voltados para temáticas da cultura, ciência, educação, justiça, economia, energia e saúde. Tais conselhos podem ser enquadrados no neofuncionalismo defendido por Mitrany (1990) por ramificar os processos da organização. Além destes, houve também a proposta do Banco do Sul, que, segundo Oliveira (2010), foi apresentado pelo governo da Venezuela com objetivos de construir um sistema financeiro capaz de se opor ao FMI e ao Banco Mundial, para assim desprender de aprovações de financiamento para países subdesenvolvidos. Essa proposta foi assinada pela Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, em setembro de 2009, constituindo o Convênio Constitutivo do Banco do Sul. Logo, a integração tinha por objetivo promover o desenvolvimento econômico regional, baseado na redução e na busca por modificações das amarras estruturais do Sistema Internacional.

A UNASUL trouxe para a América do Sul uma nova forma de relações, sendo esta pautada na cooperação como forma de superar déficits comerciais, econômicos, financeiros e estratégicos, buscando uma maior estabilização da região, construção de confiança mútua, reduzir a interferência norte-americana em assuntos sul-americanos e promover um desenvolvimento para os Estados-membros. No entanto, eleições, novos governos, ascensão neoliberal, crises políticas e divergências ideológicas colocaram em xeque as decisões da organização, levando ao enfrentamento de dificuldades para seu funcionamento. O Brasil, por exemplo, dois anos após a ratificação do documento de integração, começou a sofrer uma onda de protestos, as chamadas “Jornadas de Junho de 2013”, abalando substancialmente as políticas domésticas e, conseqüentemente, modificando a agenda externa do país (PINHEIRO-MACHADO, 2019). Aparentemente, o que era um problema interno brasileiro, acabou tendo reflexos na UNASUL pelo peso que o país exercia dentro da organização, já que com o afastamento da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, os países se esbarraram no obstáculo de estabelecer um posicionamento oficial em relação ao processo de impeachment.

O clima tenso entre os governos desencadeou a saída do Secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, em 2017. Para ele:

A crise na UNASUL começou depois do golpe no Brasil. Minha saída da organização está ligada a isso. Eu disse que havia uma ruptura democrática no

processo, mas alguns membros insistiam que existia uma suposta legalidade. [...] Estamos falando de desintegração no momento em que a região está ameaçada por Trump. Seu muro não é apenas para o México, é para a América Latina (ESTANISLAU, 2018, n.p.).

A partir de sua saída o abandono começou a ser gestado, de modo que, no mesmo ano, a Argentina indicou o ex-governador de Mendoza, José Octávio Bordón, para ocupar o cargo de Samper. No entanto, a Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador vetaram a indicação, alegando que somente presidentes ou chanceleres poderiam ocupar o cargo de Secretário Geral. Tal embate provocou uma vacância ao cargo, levando a decisão de seis da UNASUL pela não participação das reuniões e decisões da organização até a nomeação de um secretário (GIRALDI, 2018).

O vácuo proporcionou uma desestabilização das atividades, de modo que, em abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru suspenderam suas participações em atividades dentro da organização, por tempo indeterminado. Um ano após, a crise acentuou-se gerando a denúncia, em abril de 2019, de oito países do Tratado Constitutivo (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru). Em 2020, o Uruguai também oficializou sua saída, restando apenas Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela. Para Jaeger (2019), as questões que explicam a crise da UNASUL são a suspensão da Venezuela do bloco do Mercosul, em 2016; a polarização nos países que permaneceram com governos de esquerda, como a Venezuela, Equador e Bolívia; e a vitória de Ivan Duque, em 2018, na Colômbia, se tornando membro da OTAN e da OCDE. Portanto, dos doze países que assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008, oito, em 2019, oficializaram a saída da mesma. Logo, pode-se dizer que do ápice da UNASUL ao seu declínio foram onze anos de atividades de integração regional da América do Sul.

Quanto à atual situação da UNASUL, a sede da Secretaria Geral da cidade de Quito, Equador, teve que deixar o prédio a pedido do governo equatoriano. A mesma foi transformada em um museu de artes, durante a gestão de Lenín Moreno, que, alegou, segundo o jornal equatoriano La Hora (2020, n.p), utilizar prédio para “*darle un lugar propio al Museo Nacional, en un edificio que pagamos los ecuatorianos y que ahora vuelve a nuestras manos*”. Dessa forma, conforme Neves (2020), a mesma foi transferida para a Bolívia, a pedido do governo de Evo Morales, ao final de 2019. Quanto aos organismos que a compõem, estes estão sem iniciativa e sem atividades. O site oficial da UNASUL, por exemplo, está desde setembro de 2019 fora do ar. Dessa forma, ainda que haja esperanças por parte de alguns governos e de líderes políticos da América do Sul, a mesma perdeu seu

espaço e protagonismo que havia ganhado desde o primeiro ato de compromisso de integração, o Tratado Constitutivo, em outras palavras, se encontra abandonada.

### **Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL)**

Com o esvaziamento das iniciativas da UNASUL, os países sul-americanos voltaram-se para as formas de organização que tinham antes, os da Bacia da Prata para o Mercosul e os da Cordilheira dos Andes para a Comunidade Andina. Contudo, para Estados do subcontinente havia uma carência da união entre essas duas organizações, papel que vinha sendo desempenhado pela UNASUL até meados de 2019. Com as crises políticas, como o impeachment do presidente do Paraguai (2012), impeachment da presidenta brasileira (2016), golpe na Bolívia (2019), transferência de sede do governo do Equador (2019) e crise política institucional na Venezuela, a ideologia progressista, também chamada de esquerda, perdeu força, conduzindo para uma nova forma de cooperação, sendo esta baseada com viés político-ideológico neoliberal do século XX.

Nesse sentido, em 22 de março de 2019, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru reunidos na cidade de Santiago, Chile, assinaram a Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul. É possível identificar que o tema de integração e cooperação a nível da América do Sul que estava paralisado desde a vacância da presidência da Secretaria Geral, em 2017, voltou a estar em voga entre os países do subcontinente. No entanto, para Marques Júnior (2020), sua criação busca nitidamente substituir a UNASUL. Desse modo, a primeira ressalva que merece ser feita é que dos doze países que constituíram a UNASUL, apenas oito assinaram a Declaração para a criação do o Foro para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), sendo que Bolívia, Uruguai e Suriname também foram convidados, enviaram representantes, mas não assinaram o documento. Logo, somente a Venezuela não foi nem convidada e nem assinou a declaração com os outros representantes, como forma de isolá-la (OLIVEIRA CRUZ, 2020). Tal isolamento parte do princípio que

O Brasil, Argentina e Colômbia estão entre os países que não reconhecem a legitimidade de Maduro e consideram o líder opositor Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela, desse modo, a disputa pela legitimidade presidencial na Venezuela reverbera no plano da integração regional sul-americana (MARQUES JÚNIOR, 2020, p. 134).

Portanto, pode-se dizer que o primeiro indício de diferenciação com a UNASUL é

que a proposta de integrar os países não possibilitou a entrada de todos os países do subcontinente. Ainda que haja menção da própria Declaração do desejo em construir um “espaço regional de coordenação e cooperação, sem exclusões, para avançar em direção a uma integração mais efetiva” (BRASIL, 2019a), isso não foi levado a cabo.

A partir disso, podemos indagar: seria mesmo o Prosul uma espécie de homóloga da UNASUL? Para compreender essa questão, é preciso ter como base o documento inicial do Prosul, a Declaração. Primeiro, é preciso salientar que no item 4 da Declaração Presidencial que expressa os objetivos do Foro são trabalhar e empenhar em questões de “infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção de e resposta a desastres naturais” (BRASIL, 2019, n.p.). Pode-se notar uma semelhança com a UNASUL quanto a matéria dos assuntos a serem trabalhados pelo grupo. No entanto, destacam-se duas questões: os temas foram trabalhos genericamente e existe uma ausência do desejo por alteração das estruturas das esferas políticas, econômicas e sociais, que conduziu aos países da região a condição de subdesenvolvidos e dependentes de outros. Portanto, é perceptível que o Prosul não se propõe a alterar/transformar pontos que para a UNASUL eram estratégicos para promoção do desenvolvimento pela via da integração, mas sim o desejo era apenas a cooperação e não reformas e reafirmações.

Quanto ao nível de institucionalização do Foro, podemos recorrer às ideias desenvolvidas por Rezek (2008) sobre a forma de composição e estruturação de uma organização internacional, já que a Declaração Presidencial não estabelece a personalidade jurídica, colocando-o mais como um canal de diálogo do que detentor de obrigações e direitos aos seus signatários, não configurando em um mecanismo de estabilização (HERZ & HOFFMAN, 2004). Sua estrutura, por sua vez, talvez seja a maior questão de diferenciação com a UNASUL, uma vez que a mesma em seu primeiro documento oficial elucida a constituição de órgãos internos e previsão para criação de outros, conforme a necessidade de seus membros. Ao passo que o item 3 define que o Prosul

Deverá ser implementado gradualmente, ter estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões que permita que a América do Sul avance em entendimentos e programas concretos de integração em função dos interesses comuns dos Estados e de acordo com suas próprias realidades nacionais (BRASIL, 2019<sup>a</sup>, n.p.).

Dessa forma, não há o estabelecimento de organismos, nem modos de operacionalização de atividades ou mesmo de decisões, ou seja, sendo um espaço de diálogo e colaboração sul-americana e não de constituir uma integração institucionalizada. Com relação à sede, o documento presidencial assinado não dispõe do seu estabelecimento, o que,

juridicamente, demonstra um espaço físico capaz de centralizar decisões, promover reuniões e até mesmo depositar o acervo da instituição. A Declaração trata em seu item 3 que o Foro terá flexibilidade, fazendo uso de gastos mínimos para a realização de encontros e decisões. Logo, podemos diagnosticar a carência de meios regulamentadores para a criação do Foro, que, se, para Oliveira Cruz (2020), a forma organizacional da UNASUL era bastante frágil, a do Prosul é “praticamente inexistente”.

Com a assinatura da Declaração, os Estados signatários, a partir de 22 de março de 2019, tanto os Chefes de Estado quanto os Ministros começaram a se reunir propondo discussões a respeito dos eixos de seus objetivos, bem como a questão da estruturação do Prosul. Isso se deve, em grande medida, pela carência de dispositivos em seu primeiro documento oficial, configurando muito mais como um desejo do que uma efetivação de institucionalização. Nesse sentido, em setembro, os Ministros de Relações Exteriores se reuniram, em Nova York, para produzir o documento intitulado “Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul”. O primeiro destaque que essa reunião merece, é o fato de ter sido realizada em um país que não faz parte do Foro, os EUA, ressaltando a ideia da flexibilidade nos gastos (OLIVEIRA CRUZ, 2020). No texto, foi desenvolvido e apresentado as primeiras noções da incipiente formação do Prosul, visando estabelecer e definir questões relativas ao funcionamento, estrutura, setores e adesão de outros Estados.

Em relação aos valores bases do Prosul, os quais foram reforçados ao longo de todo o texto, foi decidido que eles são a democracia, a defesa das liberdades individuais e o respeito aos direitos humanos. Estes, formaram a base para sustentação e solidificação das políticas e ações do Prosul. Contudo, a inovação foi a cláusula 3 que estabelece determinados requisitos para a participação e permanência no Prosul, sendo “a vigência do Estado de Direito, da Democracia representativa, eleições livres, da separação de Poderes, dos direitos humanos, e do respeito à soberania e à integridade territorial” (BRASIL, 2019b, n.p.). Assim, a questão de adesão de novos Estados ao Foro está diretamente condicionada a esses elementos, configurando em requisitos mínimos para o ingresso e permanência, conforme foi definido pela cláusula 10 do documento.

O subdesenvolvimento que não havia sido discutido na Declaração Presidencial, foi abordado pelas Diretrizes como um tema para

Impulsionar o desenvolvimento integral, inclusivo e sustentável dos Países Participantes, com o objetivo de um maior bem-estar, a superação da pobreza, uma maior igualdade de oportunidades, a inclusão social de seus habitantes, o acesso a uma educação de qualidade, a participação cidadã e o fortalecimento de liberdades

e da democracia (BRASIL, 2019b, n.p.).

Portanto, o tema foi discutido pelos ministros no âmbito da definição das diretrizes do Prosul. Nesse sentido, o documento retoma os eixos temáticos de prioridade, que já foram estabelecidos pela Declaração, partindo da compreensão que esses são estratégicos para a questão do subdesenvolvimento.

Quanto à estruturação, houve o estabelecimento da Cúpula Presidencial dos Chefes de Estado ou de Governo para aprovar as declarações e determinações e a Reunião de Ministros de Relações Exteriores com função de propor projetos, acordos, grupos de trabalhos e as tarefas de incumbência da Cúpula Presidencial (BRASIL, 2019b). A questão do espaço físico também foi discutido, firmando que a noção de flexibilidade citada pela Declaração tanto para o espaço quanto para os gastos, ficando sem determinação oficial e estando a cargo da Presidência Pro Tempore, durante o período de sua gestão, a qual possui a responsabilidade de “organizar e ser sede da Cúpula; manter o registro das atas de reuniões e dos demais documentos” (BRASIL, 2019b, n.p.). Além disso, houve o incremento da possibilidade de realização de “atividades por meio de uma Plataforma Virtual que inclua as ferramentas para a comunicação entre os Grupos de Trabalho”. Logo, é notório o anseio por menores gastos por parte dos países signatários, de forma a promover uma organização que seja mais mínima em recursos e mais máxima em desburocratização, ideia concerne do liberalismo econômico. De acordo com Sabatini e Albetoni (2019, n.p.), a definição de sede e a transformação do Prosul em uma organização internacional não são um objetivos dos Estados, uma vez trata-se de uma união de blocos políticos e comerciais já existentes “e não um esforço de refundação baseado na criação de novas instituições” (tradução nossa)<sup>29</sup>. Dessa forma, observa-se que as diretrizes não estabelecem uma sede, a fonte de financiamento, a forma aprovação de orçamento, a definição de órgãos competentes para cada função e nem atribuição de personalidade jurídica, sendo apresentada muito mais como uma intenção do que necessariamente uma efetivação de integração (MARQUES JÚNIOR, 2020).

Quanto aos acontecimentos mais atuais referentes ao Prosul, necessita-se ressaltar algumas questões. Primeiro, o Uruguai que foi convidado para participar das reuniões da criação do Foro e que, embora tenha participado, não assinou a Declaração Presidencial, com a troca de presidentes declarou uma reavaliação do posicionamento. Segundo Junqueira

---

<sup>29</sup> En definitiva, la energía genuina que existe hoy en la región para la integración debería estar basada en una mirada estratégica, pragmática y dinámica, no en un esfuerzo refundacional sustentado en la creación de nuevas instituciones.

(2020), o novo presidente uruguaio, La Calle Pou, declarou esta revisão partindo da necessidade de construção de caminhos para a integração regional. Portanto, a ascensão de mandatários com ideologias de esquerda no início do século, mencionada por Panizza (2006) e Silva (2014), altera-se para governos neoliberais que buscarão retomar temas discutidos, decisões tomadas e alterar os meios políticos para integração. No entanto, isso promove um enviesamento dos blocos, o que para Simões (2019) destaca a fragilidade dos Estados, já que há uma sobreposição da ideologia em detrimento do processo de constituição de integração regional. Dessa forma, é possível notar que, com o avanço das discussões, o Uruguai pode aderir ao Foro como um país signatário, mas até a data de escrita da presente pesquisa (2021) não houve a adesão.

A pandemia da COVID-19 realçou as fragilidades dos Estados e a carência de ações conjuntas entre eles, levando aos países signatários da Declaração à adoção de estratégias de ação coordenadas visando “a tomada de decisões no gerenciamento da emergência causada pelo coronavírus, compartilhando diagnósticos confiáveis e informações epidemiológicas sobre o vírus” (BRASIL, 2020, n.p.). A pauta da COVID-19 foi discutida em reuniões extraordinárias realizadas via Plataforma Virtual, ressaltando a preocupação com a disseminação do vírus e com a escassez de recursos em muitos países da região. O Ministro da Saúde do Brasil, Eduardo Pazuello, aproveitou a reunião do dia 09 de fevereiro de 2021 para expor a necessidade de ajuda mútua entre os países, expondo a “consciência de que o vírus não vê fronteiras” (BRASIL, 2021, n.p.). No entanto, é possível notar que essas medidas não foram suficientes, já que a América do Sul, em junho de 2021, ultrapassou a marca de um milhão de mortos pela COVID-19, atingindo os maiores índices de mortes por milhão do planeta, segundo os dados da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas). Logo, embora realizado reuniões e algumas cooperações, as mesmas não surtiram efeito nas populações, uma vez que tanto o número de contágio, hospitalização quanto as mortes notificadas, fora as não notificadas, expressam a falta de estratégia para lidar com tragédias sanitárias mundiais a nível regional.

Com relação ao compromisso com a ordem democrática dos países signatários, em 2019, o Foro emitiu uma declaração sobre a ordem e a democracia no país para a questão interna do Equador. No mesmo ano foi emitido uma segunda declaração, sendo esta para o Chile frente a onda de protestos que ocasionaram em ferimentos e mortos. Sendo que, nesta última, o Foro expressou veemente condenação aos “atos de violência e tentativas de desestabilizar o país e suas instituições democráticas” (BRASIL, 2019c, n.p.). Logo, é

possível identificar a posição do Foro na declaração em prol do governo de Sebastián Piñera, ressaltando a questão da preocupação com a alteração da conjuntura política do país. Portanto, o Foro tem uma profunda sensibilidade em relação a assuntos internos dos países signatários, revelando que o organismo acaba por sofrer tanto a influência de tais acontecimentos quanto incômodos, uma vez que a democracia e a ordem são os valores compartilhados por eles e que devem ser preservados.

### **Considerações finais**

Ao longo das pesquisas realizadas, é possível identificar que a hipótese proposta no início desta pesquisa, a qual deduzia que a pauta integração da América do Sul recebia relevância de acordo com os governos à frente de cada país, tendo ápices, crises, convergência e divergência se fez assertiva. A razão disso é que os dois processos criados no século XXI, embora buscam abranger muito mais países que o Mercosul e Comunidade Andina, por exemplo, encontraram obstáculos de consensos, muito influenciado por questões relativas à política doméstica de seus membros e por diferenças ideológicas dos governantes.

A UNASUL, embora empreendeu uma gama de iniciativas, que, jamais haviam sido realizadas a nível da América do Sul, enfrentou problemas institucionais desde a dificuldade de posicionamento em relação à crise política do Brasil até a vacância do cargo da Secretaria Geral. Portanto, de 2008 com a assinatura do Tratado a 2019 com a denúncia por parte dos Estados a organização teve nove anos que compreendeu seu início, desenvolvimento, ápice ao seu abandono. O Prosul, por sua vez, criado em 2019 ainda é incipiente em relação às suas finalidades, devido à carência de instrumentos regulatórios e institucionais para a operacionalização dos objetivos propostos pela Declaração, deixando vago questões referentes a forma de organização, sua sede e a responsabilidade dos signatários.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ainda que haja tais projetos durante esse século, dificuldades foram encontradas como a sensibilidade em relação a alteração de mandatários, problemas internos e ideologia dos representantes dos Estados. Tal questão promove com que as nações sul-americanas não possuam iniciativas sólidas para integração regional, principalmente, em relação a cooperação de temas/problemas comuns da região. Além disso, os países não propiciam avanços em seus âmbitos internos e nem em relação a busca por

autonomia no Sistema Internacional, permanecendo atrelada à hegemonia norte-americana e aos grandes *lobbys* internacionais. Esses problemas necessitam serem enfrentados pela região para que a integração se configure em uma política pública concreta e realizada pelo Estado independente do governo e não mais uma política de governos. Ademais, é importante destacar que essas constatações são do momento em que se escreve, no caso, dezembro de 2021, e estão sujeitas a sofrerem alterações com o tempo, já que o objeto de estudo dessa pesquisa é contemporâneo e está em curso.

Dessa forma, não objetivando concluir, porque tais resultados são parciais, mas concluindo, pode-se indicar que as semelhanças entre a UNASUL e o Prosul são mínimas. Isso se deve ao fato de a UNASUL ser um órgão formalizado em Tratado Constitutivo e o Prosul apresentar-se apenas como uma declaração. Outra questão refere-se ao número de adesões dos Estados, já que o Prosul não contempla todos os países da América do Sul e possui uma estratégia de isolar algumas nações. Além dessas questões, o Prosul não estabelece uma periodicidade de encontros, reuniões e trabalhos, configurando em uma iniciativa um tanto quanto flexível e sem objetivos de adoções de compromissos conjuntos. Dessa forma, embora o Prosul tenha sido criado para substituir a UNASUL, isso de fato não ocorre, por isso, não se deve afirmar que um é homólogo do outro, já que existem muitas diferenças entre eles.

*Recebido em 17 de setembro de 2022. Aprovado em 10 de janeiro de 2023.*

## **Referências**

BRAGATTI, M. C.; GONÇALVES, R.M. (2018). Cooperação na área de defesa na Unasul: um balanço do conselho de defesa sul-americano (CDS) e seus limites atuais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, vol. 13, núm. 2, pp. 73-95. Disponível em: <<https://url.gratis/mARv0S>>. Acesso em: 28 de nov. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2011). **Entrada em vigor do Tratado Constitutivo da UNASUL**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/p5tyxz>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. (2016). **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: <<https://url.gratis/BxyWc>>. Acesso em: 15 de março de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Nota à imprensa nº 91/2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://rb.gy/6zayw4>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019a) **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/wegkby>>. Acesso em 25 abr. de 2021.

BRASIL. PROSUL. (2019b). **Declaración de los Ministros de Relaciones Exteriores de Prosur**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/w4vtuz>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019c) **Declaração do PROSUL sobre a situação na República do Chile**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/psu0d1>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2019d). **Declaração de Presidentes do PROSUL sobre a situação na República do Equador**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/s8y6mp>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2020). **Nota à imprensa nº 95/2020**. Declaração Presidencial do PROSUL. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/zbeik3>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2020). **Declaração presidencial do PROSUL sobre ações conjuntas para enfrentar a pandemia do coronavírus, 2020**. Disponível em: <<https://rb.gy/zfwpq0>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. (2021). **Em reunião do PROSUL, Eduardo Pazuello destaca a capacidade de produção de vacinas do País: “Podem contar com o Brasil”**. Brasília. Disponível em: <<https://rb.gy/okpfgw>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

CERVO, A. L.; BUENO, C. (2011). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Unb, 2011.

GILPIN, R. (2001). **Global Political Economy: understanding the international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

COLÔMBIA. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2008). **Convenio Constitutivo del Banco del Sur, 2008**. Disponível em: <<https://rb.gy/7cf6qu>>. Acesso em: 11 de abr. de 2021.

DEUTSCH, K. (1978). **Análise das relações internacionais**. Brasília: Ed. UnB, 1978.

ESTANISLAU, L. Crise na Unasul começou depois do golpe no Brasil, diz Ernesto Samper. **UOL**, 22 ago. 2018. Disponível em: <<https://rb.gy/wmw0qc>>. Acesso em 25 de abr. de 2021.

FERRERO, M. J. (2015). El proceso de creación del Parlamento de la UNASUR: Evolución y antecedentes. **Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones**, 2015. Disponível em: <<https://rb.gy/yhmvngx>>. Acesso em 11 de abr. de 2021.

¿UNASUL, un edificio destinado al olvido? **La Hora**, Quito, 20 ago. 2020. Disponível em: <<https://rb.gy/xmfbkc>>. Acesso em 25 de abr. de 2021.

VALDÉS, E. D. (2003). **El Pensamiento Latinoamericano en el siglo XX: desde**

la CEPAL al neoliberalismo. Buenos Aires: Ed Biblos, 2003.

WORLD BANK GROUP. (2022c). DataBank: World Development Indicators. **World Bank Group**. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country=BRA,ARG,BOL,CHL,COL,ECU,GUY,PRY,PER,SUR,URY,VEN>>. Acesso em: 23 de jan. 2022.