



REVISTA INCLUSIONES

HOMENAJE A CLAUDIA LORENA FONSECA

Revista de Humanidades y Ciencias Sociales

Volumen 9 . Número 1

Enero / Marzo

2022

ISSN 0719-4706

CUERPO DIRECTIVO

Director

Dr. Juan Guillermo Mansilla Sepúlveda
Universidad Católica de Temuco, Chile

Editor

Alex Véliz Burgos
Obu-Chile, Chile

Editor Científico

Dr. Luiz Alberto David Araujo
Pontificia Universidade Católica de Sao Paulo, Brasil

Editor Brasil

Drdo. Maicon Herverton Lino Ferreira da Silva
Universidade da Pernambuco, Brasil

Editor Europa del Este

Dr. Alekzandar Ivanov Katrandhiev
Universidad Suroeste "Neofit Rilski", Bulgaria

Cuerpo Asistente

Traductora: Inglés

Lic. Pauline Corthorn Escudero
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

Portada

Lic. Graciela Pantigoso de Los Santos
Editorial Cuadernos de Sofía, Chile

COMITÉ EDITORIAL

Dra. Carolina Aroca Toloza
Universidad de Chile, Chile

Dr. Jaime Bassa Mercado
Universidad de Valparaíso, Chile

Dra. Heloísa Bellotto
Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dra. Nidia Burgos
Universidad Nacional del Sur, Argentina

Mg. María Eugenia Campos
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Francisco José Francisco Carrera
Universidad de Valladolid, España

Mg. Keri González
Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Dr. Pablo Guadarrama González
Universidad Central de Las Villas, Cuba

Mg. Amelia Herrera Lavanchy
Universidad de La Serena, Chile

Mg. Cecilia Jofré Muñoz
Universidad San Sebastián, Chile

Mg. Mario Lagomarsino Montoya
Universidad Adventista de Chile, Chile

Dr. Claudio Llanos Reyes
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Dr. Werner Mackenbach
Universidad de Potsdam, Alemania
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Mg. Rocío del Pilar Martínez Marín
Universidad de Santander, Colombia

Ph. D. Natalia Milanesio
Universidad de Houston, Estados Unidos

Dra. Patricia Virginia Moggia Münchmeyer
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Ph. D. Maritza Montero
Universidad Central de Venezuela, Venezuela

Dra. Eleonora Pencheva
Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Rosa María Regueiro Ferreira
Universidad de La Coruña, España

Mg. David Ruete Zúñiga
Universidad Nacional Andrés Bello, Chile

Dr. Andrés Saavedra Barahona
Universidad San Clemente de Ojrid de Sofía, Bulgaria

Dr. Efraín Sánchez Cabra
Academia Colombiana de Historia, Colombia

Dra. Mirka Seitz
Universidad del Salvador, Argentina

Ph. D. Stefan Todorov Kapralov
South West University, Bulgaria

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Comité Científico Internacional de Honor

Dr. Adolfo A. Abadía

Universidad ICESI, Colombia

Dr. Carlos Antonio Aguirre Rojas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Martino Contu

Universidad de Sassari, Italia

Dr. Luiz Alberto David Araujo

Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo, Brasil

Dra. Patricia Brogna

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Horacio Capel Sáez

Universidad de Barcelona, España

Dr. Javier Carreón Guillén

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Lancelot Cowie

Universidad West Indies, Trinidad y Tobago

Dra. Isabel Cruz Ovalle de Amenabar

Universidad de Los Andes, Chile

Dr. Rodolfo Cruz Vadillo

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México

Dr. Adolfo Omar Cueto

Universidad Nacional de Cuyo, Argentina

Dr. Miguel Ángel de Marco

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Emma de Ramón Acevedo

Universidad de Chile, Chile

Dr. Gerardo Echeita Sarrionandia

Universidad Autónoma de Madrid, España

Dr. Antonio Hermosa Andújar

Universidad de Sevilla, España

Dra. Patricia Galeana

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dra. Manuela Garau

Centro Studi Sea, Italia

Dr. Carlo Ginzburg Ginzburg

Scuola Normale Superiore de Pisa, Italia

Universidad de California Los Ángeles, Estados Unidos

Dr. Francisco Luis Girardo Gutiérrez

Instituto Tecnológico Metropolitano, Colombia

José Manuel González Freire

Universidad de Colima, México

Dra. Antonia Heredia Herrera

Universidad Internacional de Andalucía, España

Dr. Eduardo Gomes Onofre

Universidade Estadual da Paraíba, Brasil

Dr. Miguel León-Portilla

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Miguel Ángel Mateo Saura

Instituto de Estudios Albacetenses "Don Juan Manuel", España

Dr. Carlos Tulio da Silva Medeiros

Diálogos em MERCOSUR, Brasil

+ Dr. Álvaro Márquez-Fernández

Universidad del Zulia, Venezuela

Dr. Oscar Ortega Arango

Universidad Autónoma de Yucatán, México

Dr. Antonio-Carlos Pereira Menaut

Universidad Santiago de Compostela, España

Dr. José Sergio Puig Espinosa

Dilemas Contemporáneos, México

Dra. Francesca Randazzo

Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Honduras

Dra. Yolando Ricardo

Universidad de La Habana, Cuba

Dr. Manuel Alves da Rocha

Universidade Católica de Angola Angola

Mg. Arnaldo Rodríguez Espinoza

Universidad Estatal a Distancia, Costa Rica

Dr. Miguel Rojas Mix

*Coordinador la Cumbre de Rectores Universidades
Estatales América Latina y el Caribe*

Dr. Luis Alberto Romero

CONICET / Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Maura de la Caridad Salabarría Roig

Dilemas Contemporáneos, México

Dr. Adalberto Santana Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Dr. Juan Antonio Seda

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dr. Saulo Cesar Paulino e Silva

Universidad de Sao Paulo, Brasil

Dr. Miguel Ángel Verdugo Alonso

Universidad de Salamanca, España

Dr. Josep Vives Rego

Universidad de Barcelona, España

Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Dra. Blanca Estela Zardel Jacobo

Universidad Nacional Autónoma de México, México

Comité Científico Internacional

Mg. Paola Aceituno

Universidad Tecnológica Metropolitana, Chile

Ph. D. María José Aguilar Idañez

Universidad Castilla-La Mancha, España

Dra. Elian Araujo

Universidad de Mackenzie, Brasil

Mg. Romyana Atanasova Popova

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Dra. Ana Bénard da Costa

Instituto Universitario de Lisboa, Portugal

Centro de Estudios Africanos, Portugal

Dra. Alina Bestard Revilla

*Universidad de Ciencias de la Cultura Física y el Deporte,
Cuba*

Dra. Noemí Brenta

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Ph. D. Juan R. Coca

Universidad de Valladolid, España

Dr. Antonio Colomer Vialdel

Universidad Politécnica de Valencia, España

Dr. Christian Daniel Cwik

Universidad de Colonia, Alemania

Dr. Eric de Léséulec

INS HEA, Francia

Dr. Andrés Di Masso Tarditti

Universidad de Barcelona, España

Ph. D. Mauricio Dimant

Universidad Hebrea de Jerusalén, Israel

Dr. Jorge Enrique Elías Caro

Universidad de Magdalena, Colombia

Dra. Claudia Lorena Fonseca

Universidad Federal de Pelotas, Brasil

Dra. Ada Gallegos Ruiz Conejo

Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú

Dra. Carmen González y González de Mesa

Universidad de Oviedo, España

Ph. D. Valentin Kitanov

Universidad Suroeste Neofit Rilski, Bulgaria

Mg. Luis Oporto Ordóñez

Universidad Mayor San Andrés, Bolivia

Dr. Patricio Quiroga

Universidad de Valparaíso, Chile

Dr. Gino Ríos Patio

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Arrechavaleta

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. Vivian Romeu

Universidad Iberoamericana Ciudad de México, México

Dra. María Laura Salinas

Universidad Nacional del Nordeste, Argentina

**REVISTA
INCLUSIONES** M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

Dr. Stefano Santasilia
Universidad della Calabria, Italia

Mg. Silvia Laura Vargas López
Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México

Dra. Jaqueline Vassallo
Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

**CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL**

Dr. Evandro Viera Ouriques
Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

Dra. María Luisa Zagalaz Sánchez
Universidad de Jaén, España

Dra. Maja Zawierzeniec
Universidad Wszechnica Polska, Polonia

Indización, Repositorios y Bases de Datos Académicas

Revista Inclusiones, se encuentra indizada en:





REX



UNIVERSITY OF SASKATCHEWAN



Universidad de Concepción



BIBLIOTECA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN



ORES



uOttawa

Bibliothèque Library



**A CRISE INSTITUCIONAL DA UNASUL NA SEGUNDA DÉCADA DO SÉCULO XXI:
DAS FISSURAS EM SUA GÊNESE AOS EFEITOS DA GUINADA CONSERVADORA**

**THE UNASUR'S INSTITUTIONAL CRISIS IN THE SECOND DECADE OF THE 21ST CENTURY:
FROM THE CRACKS ON ITS GENESIS TO THE EFFECTS OF THE CONSERVATIVE TURN**

Dr. David Morales

Universidade Federal do ABC, Brasil
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-8240-8581>
davidmorales.ri@gmail.com

Mg. Leonardo de Sousa Godoy

Universidad Salamanca, España
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-5053-3062>
leonardogodoy15@gmail.com

Fecha de Recepción: 26 de septiembre de 2021 – **Fecha Revisión:** 07 de octubre de 2021

Fecha de Aceptación: 01 de noviembre de 2021 – **Fecha de Publicación:** 01 de enero de 2022

Resumo

O presente artigo visa analisar a crise institucional da UNASUL evidenciada na segunda década do século XXI. Busca-se evidenciar o momento político vivido pela América do Sul de reforço nacional e de concertação política entre os países aqui posicionados durante a primeira década do século XXI, que levam ao processo de criação da UNASUL. Para explicar a crise institucional da UNASUL, são defendidas aqui duas hipóteses: a primeira localizada na gênese da organização, a partir da animosidade dos Estados chileno, colombiano e peruano em aceitar a criação do mecanismo a priori. A segunda hipótese encontra-se na segunda década do século XXI, com a vitória de governos de direita em países que estavam sendo governados por presidentes progressistas, com um movimento político conhecido como “guinada conservadora”. Os governos deste movimento privilegiam a integração econômica e financeira para além dos países da região e por isso o projeto de integração político e social da UNASUL torna-se insustentável. Aliado a uma fragilidade institucional constituída na gênese da organização, os governos da “guinada conservadora” são aptos a agilmente desmantelar a organização e congelar seu funcionamento, abrindo espaço para outros projetos de integração.

Palavras-Chave

Integração – Neoliberalismo – Onda rosa – UNASUL

Abstract

This article aims to analyze the institutional crisis evidenced in the second decade of the 21st century faced by UNASUR. We seek to highlight the political moment lived in South America, of national reinforcement and political concertation between the different countries positioned here during the first decade of the 21st century, which lead to the process of creation of UNASUR. To explain UNASUR's institutional crisis, two hypotheses are defended here: the first is located in the genesis of the organization, based on the animosity of the Chilean, Colombian and Peruvian states to accept the creation of the mechanism at first. The second hypothesis is in the second decade of the 21st

A crise institucional da unasul na segunda década do século XXI: das fissuras em sua gênese aos efeitos da guinada... pág. 02

century, with the victory of right-wing governments in countries that were being ruled by progressive presidents, with a political movement known as the "conservative shift." The governments of this movement favor economic and financial integration beyond the countries of the region and therefore UNASUR's political and social integration project becomes unsustainable. Combined with an institutional weakness constituted in the genesis of the organization, the governments of the "conservative shift" are able to quickly dismantle the organization and freeze its functioning, making room for other integration projects.

Keywords

Integration – Neoliberalism – Pink wave – UNASUR

Para Citar este Artículo:

Morales, David y Godoy, Leonardo de Sousa. A crise institucional da unasul na segunda década do século XXI: das fissuras em sua gênese aos efeitos da guinada conservadora. Revista Inclusiones Vol: 9 num 1 (2022): 01-26.

Licencia Creative Commons Attribution Non-Comercial 3.0 Unported

(CC BY-NC 3.0)

Licencia Internacional



Introdução

Este artigo busca analisar a crise da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) que ocorre na segunda década do século XXI. O principal objetivo é compreender os motivos para a desmantelamento do bloco de integração ao longo dos anos 2010. A pesquisa visa contribuir no enriquecimento dos debates acerca dos efeitos gerados na integração pelos governos progressistas na América Latina durante o século XXI.

São duas as principais hipóteses defendidas: 1) mesmo durante a onda de governos progressistas na América do Sul, o subcontinente não esteve, de fato, livre de governos de direita que prezavam pela integração econômica e financeira em detrimento da integração política e social. Por isso, os desafios para criação da UNASUL, a partir do impasse com Chile, Colômbia e Peru indicam que houve uma fissura na própria gênese da organização levando a uma crise na segunda década do século XXI; e 2) a constituição da UNASUL foi vigorosa e eficiente nos primeiros anos (2008-2011) - a partir de um pressuposto de resistência a ingerências forâneas favorecendo a integração política, social e a formação identitária regional. Com o fim dos governos chamados progressistas e a guinada à direita no continente, processo iniciado na segunda década do século XXI, a UNASUL torna-se um projeto que perde relevância e sustentabilidade por prever um tipo de integração que não atende aos interesses dos novos governos que se instalam no subcontinente sul-americano, cuja preferência está refletida na integração econômica e financeira.

Na primeira seção trabalharemos com o conceito de “onda rosa” para definir o momento político vivido na América Latina de vitórias políticas de governos progressistas a partir da eleição de Hugo Chaves em 1998. Escolhemos utilizar o termo “onda rosa” como uma provocação, pois os governos deste período, embora considerados de esquerda, apresentavam limitações também vistas em governos de direita. Traçaremos um panorama geral da situação política da América do Sul, que permitiu a criação da UNASUL a partir da concertação política entre os governos da época.

Na segunda seção analisaremos o processo de criação da UNASUL a partir dos elementos garantidos pela concertação no cenário internacional. Embora façamos menção sobre a diferença entre as perspectivas brasileira e venezuelana para a criação da UNASUL, nos deteremos no estudo dos interesses do Chile, Colômbia e Peru. A escolha destes três países foi feita a partir da percepção de que neles não houve vitória de um projeto de governo progressista, e sim a manutenção dos governos de direita. Por sua vez, este fato tem relevância ao ser posto em contraste às perspectivas das políticas exteriores destes governos no período de conformação da UNASUL. O que mostraremos é como tais diferenças entre os governos da América do Sul foram capazes de criar uma instituição de integração flexível porém institucionalmente frágil.

A onda rosa, seus governos e efeitos na integração

É uma escolha política usar o termo “onda rosa” para designar os governos do início do século XXI na América Latina. Estes governos se apresentaram como conclusões das lutas populares contra o neoliberalismo nos anos 1990 e em seus discursos estavam elementos antissistêmicos e anti-imperialistas. Entretanto, na prática, poucos foram os governos que mantiveram uma agenda alinhada com um caráter de rompimento com a ordem econômica-social vigente, sendo a maioria deles perpetuadores do neoliberalismo. Uma onda é mais fraca do que a maré e a cor rosa representa o abrandamento em relação

ao vermelho – por isso, ao invés de utilizarmos “maré vermelha”, é mais adequado falar em “onda rosa”¹

Hugo Chávez na Venezuela (1998); Lula no Brasil (2003); Kirchner na Argentina (2003); Evo Morales na Bolívia (2005); Tabaré Vasquez no Uruguai (2005); Manuel Zelaya em Honduras (2006); Rafael Corrêa no Equador (2007); Daniel Ortega em Nicarágua (2007); Fernando Lugo no Paraguai (2008) – são nomes da esquerda que surgem para as presidências dos países latino-americanos, apenas na primeira década do século XXI. Na literatura sobre o tema, não há um consenso bem definido sobre quais governos são, de fato, de esquerda. Por isso, escolhemos o termo “governos progressistas” para designar todos os governos deste espectro na região.

Entretanto, é importante diferenciar os tipos de governos progressistas que se instauraram na região, pois não é eficaz falar desses governos como um bloco unívoco, uma vez que suas distinções são elementos capazes de distinguir sua atuação maior ou menor da integração regional. Loris Zanatta² fornece uma distinção entre dois tipos de esquerda: a esquerda populista, mais radical, que utiliza uma linguagem revolucionária e vê seu propósito baseado no enfrentamento da economia de mercado neoliberal e da hegemonia estadunidense no sistema internacional. De outro lado, haveria uma esquerda “reformista”, desenvolvida em contextos em que a democracia está mais consolidada, que funciona pela busca da redução das desigualdades dentro dos limites macroeconômicos, pragmatismo voltado à conquista das classes – médias, preferência por evolução do que por revolução. Neste trabalho nos basearemos nessa perspectiva.

No primeiro grupo, da esquerda populista, está a Bolívia (Morales), Equador (Correa) e Venezuela (Chávez) – governos marcados por tentativas mais radicais de alteração da ordem neoliberal. No segundo grupo estão países como o Brasil (Lula e Dilma), Argentina (os Kirchner), Uruguai (Vásquez e Mujica), Nicarágua (Ortega), El Salvador (Funes) e Chile (Lagos e Bachelet) – governos que funcionam dentro da lógica plena do neoliberalismo, não buscando uma alternativa para o fim desta ordem. Há ainda o terceiro grupo de países sul-americanos que mantiveram, de maneira geral, seus governos de direita ou centro-direita, com maior grau de alinhamento com os EUA. São eles: Peru, Colômbia e Chile, quando governado por Piñera (2010-2014) que sucede logo o primeiro governo de Bachelet (2006-2010).

O que para nós é interessante dentro da caracterização dos governos progressistas é como eles constituíram forças capazes de buscar alternativas para reposicionar a América Latina no sistema internacional, enfrentando a hegemonia estadunidense e questionando o imperialismo visto na região. Como enfatizam Klachko e Arkonada:

“Com diferentes características, ritmos e intensidades, em grande parte de nosso território latino-americano, o resultado dos ciclos de luta que se desenvolvem até meados da década de 2000 é a conformação de forças político-sociais (alianças de frações de diversas classes sociais) de caráter popular, antineoliberal, nacionais com fortes elementos de anti-imperialismo. O que se reflete em todos esses processos por meio das urnas é a mudança de correlação de forças políticas, provocada pela crise

¹ Fabricio Pereira da Silva, “Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço”, Revista SURES, num 5 (2015).

² Loris Zanatta, Uma breve história da América Latina (São Paulo: Cultrix, 2017).

das classes dominantes que abre caminho às lutas populares de baixo e de cima.”³

Partindo para a análise da integração regional, muito embora os governos progressistas tenham um caráter hiperpresidencialista – possuem grande parte de seu capital político vinculado à imagem de um chefe de Estado como uma figura caudilhesca ou populista⁴–, a integração regional não se deu de maneira espontânea, mas sim de uma série de elementos impostos pelo momento histórico.

Os movimentos de levante popular nos anos 1990 foram fundamentais para constituir as bandeiras dos governos progressistas do século XXI: estes governos promoviam a mudança de poder de uma ordem neoliberal, entendida pela maioria dos grupos sociais como uma agressão.⁵ Por isso, vemos no discurso político da época a oferta de mudança dos rumos políticos dos países da região. Mudar o rumo político da América Latina, significava um reposicionamento do continente no sistema internacional, passando da completa dependência, para uma região autônoma.

A alternativa da integração regional surge neste momento político como uma tentativa dos governos progressistas de superação da dependência da América Latina dos traumas causados por uma política neoliberal imposta pelo imperialismo estadunidense e seus mecanismos de endividamento, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. A região opta por fortalecer as relações internas, para uma cooperação mútua.⁶

Esta integração que enfrenta os paradigmas do sistema internacional tem em si outros elementos que a qualificam, como a necessidade de responder aos desafios da globalização, e fortalecimento da região em negociações internacionais, além de consolidar as instituições e os valores democráticos como fundamento da América Latina.⁷ Por mais que no discurso da criação dos blocos de integração do século XXI hajam elementos amplamente vinculados à política e que possam lembrar o heroísmo do bolivarianismo, a integração regional vem como uma opção política embasada em termos materiais, econômicos e sociais. Há um enfraquecimento da influência estadunidense na região, devido ao aumento do comércio que está sendo fundamentado com a China, porém este fato causa um novo tipo de dependência da América Latina no sistema internacional.⁸

A integração regional, portanto, é acompanhada de uma dimensão econômica e política de teor emancipatório em um sistema internacional que relega à periferia a obrigação de produzir matérias-primas e se manter alijada das tecnologias e capitais, que poderiam ajudá-la a superar seu estágio de subdesenvolvimento. Este processo faz com que as crises no centro do capitalismo afetem a periferia por conta da diminuição da demanda de bens adquiridos, por exemplo. Por isso, os mecanismos de integração que surgem no século XXI estão acompanhados de um pensamento político bem ancorado em um materialismo econômico e em pragmatismo, que é capaz de pensar novos

³ Paula Klachko y Katu Arkonada, *As lutas populares na América Latina e os governos progressistas* (São Paulo: Expressão Popular, 2017), 93

⁴ Raúl Zibechi y Decio Machado, *Os limites do progressismo: sobre a impossibilidade de mudar o mundo de cima para baixo* (Rio de Janeiro: Consequência, 2017).

⁵ François Houtart, *El camino de la utopia desde un mundo de incertidumbre* (Panamá: Rub Sass Editorial Clasco, 2009).

⁶ Fabricio Pereira da Silva, “Da onda rosa à era progressista... 15.

⁷ Loris Zanata, *Uma breve história da América Latina...*

⁸ Raúl Zibechi y Decio Machado, *Os limites do progressismo...*

posicionamentos para a região latino-americana. É neste ponto que se insere a UNASUL, como um projeto diferenciado a partir da concertação política dos países de governo progressista na América do Sul.

O projeto de integração da UNASUL

De acordo com Vigevani e Cepaluni⁹, as negociações internacionais na América do Sul que levariam à formação da Unasul iniciaram no ano 2000, através de um aprofundamento das discussões acerca da regionalização articuladas pelo Brasil. Essas discussões, iniciadas nos anos 2000, são carregadas ao longo de 8 anos, período no qual é construído o arcabouço do que viria a ser a UNASUL. Nestes anos, cabe destacar o papel proeminente do Brasil e da Venezuela na criação do bloco, embora cada um dos países tivesse visões distintas sobre o papel que a organização deveria ocupar no cenário internacional. De um lado a visão brasileira baseada no multilateralismo não combativo e do outro o discurso inflamado antiimperialista da Venezuela.

As bases para a UNASUL foram oficialmente lançadas com a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, em 2008. Sua composição original unia Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. No Preâmbulo do Tratado Constitutivo, a organização se propõe a construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura.¹⁰

O Artigo 4º do Tratado Constitutivo da UNASUL estabelece os órgãos que vão garantir o funcionamento da organização: o Conselho de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e para coordenar as áreas e centralizar a administração, a UNASUL criou a Secretaria Geral com sede em Quito, Equador¹¹.

A Presidência Pro Tempore da UNASUL funcionou de maneira sucessiva entre os países membros, em ordem alfabética e em períodos anuais. Em 2018, a Bolívia, com Morales, assumiu a liderança do bloco, logo após a presidência da Argentina com Macri. Por seu desenho institucional, a UNASUL permitiu criar coordenações públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas. Os primeiros conselhos criados foram o Conselho de Defesa Sul-Americano e o da Saúde, posteriormente o de Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação.

A partir desta composição sem uma determinada liderança do bloco, mas com uma administração diluída entre os diversos países interessados, a UNASUL demonstrou, desde sua criação, um caráter diferenciado com objetivos que exploram elementos políticos, sociais, culturais e econômicos. Com base nesta pluralidade, podemos afirmar que:

⁹ Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação", Contexto Internacional, Vol: 29 num 2 (2007): 273-335 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2019.

¹⁰ UNASUL, Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana, Brasília, 2008.

¹¹ Em 2019 o presidente do Equador, Lenín Moreno, decidiu parar as atividades da Unasul e entregar o edifício para uso da Universidad Indígena.

A UNASUL tornou-se um espaço multilateral para a coordenação política e cooperação baseada na pluralidade ideológica dos membros. Por um lado, ela pode ser percebida como um espaço de resistência ao poder dos EUA, por outro lado, oferece um ambiente para concertação dos posicionamentos regionais sobre defesa de interesses da região e a busca pelo bem coletivo.¹² (Tradução livre).

Os interesses acumulados na UNASUL não estavam só centralizados no Brasil e na Venezuela). Havia concertação política entre os países da onda rosa, da esquerda reformista e da populista, mas o enriquecimento da nossa abordagem se dá ao analisar dois principais pontos: a distinção na visão de integração regional entre Brasil e Venezuela; e o posicionamento político para a criação da UNASUL do Chile, Peru e Colômbia.

Visões distintas para a integração regional

Perceber as diferentes atuações de Estados dentro do sistema internacional para conformar a criação de blocos de integração é um exercício de análise não somente do que representa o bloco criado, mas também dos interesses individuais dos agentes envolvidos em sua criação. E ainda mais complexo do que aparenta inicialmente, os interesses individuais (nacionais) estão involucrados nas diversas camadas de interesses de grupos sociais e elites dentro do próprio país:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas.¹³

A lógica dos jogos de dois níveis de Putnam¹⁴ tem muito a agregar ao nosso entendimento da UNASUL. Assim como qualquer outra organização internacional, a UNASUL foi fruto de discussões e do embate entre interesses dos governos da região. A conformação de ideologias próximas durante a onda rosa foi fundamental para o desenvolvimento da organização, entretanto, isso não foi o suficiente para garantir que a mesma não sofresse da disputa de interesses internamente.

Há consenso na literatura sobre a UNASUL que vê o Brasil de Lula e a Venezuela de Chávez como protagonistas do processo de criação da organização, obtendo sucesso em superar os obstáculos históricos da integração na América do Sul e aproveitando o contexto regional e internacional de concertação política.¹⁵ Há uma convergência entre os países sobre a necessidade de um novo tipo de integração para a região. Entretanto, Brasil e Venezuela enxergaram maneiras diferentes para atingir este tipo de integração.

¹² David Martinez y Mariana Lyra, “O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul”, Contexto Internacional, Vol: 37 num 2 (2015): 104.

¹³ Robert Putnam, “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, Revista Sociologia e Política. Curitiba, Vol: 38 num 36 (2018): 151.

¹⁴ Robert Putnam, “Diplomacia e política doméstica...”

¹⁵ João Carlos Botelho, La creación y la evolución de Unasur (Curitiba: Juruá, 2013), Thiago Nery, UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano, (Salvador Caderno: CRH, 2016).

A visão de cada um dos países sobre a UNASUL está em sua estratégia de inserção internacional. A estratégia brasileira pautada em um princípio multidimensional e de boas relações com um grande número de Estados para desenvolvimento comercial e produtivo. Segundo Nery¹⁶, o interesse brasileiro é de converter-se em ator de referência global a partir da afirmação de sua liderança na região. Por isso, embora o Brasil tenha assumido posturas críticas ao imperialismo estadunidense como no caso da invasão ao Iraque em 2003, houve uma relação geral harmônica com os EUA e outros Estados imperialistas.

A partir desta política de conciliação, a visão brasileira sobre a UNASUL não concebia a organização como anti-imperialista. Por outro lado, a visão venezuelana estava marcada pelo discurso inflamado de Chávez de confrontação aos Estados Unidos - e por isso a Unasul deveria estar mais próxima a um ideal bolivariano¹⁷ de integração. Isto porque a estratégia da Venezuela de integração baseava-se em uma visão estratégica e militar que possuísse a capacidade de enfrentar o imperialismo presente na América do Sul. Entretanto, mesmo com as diferentes possibilidades que a integração poderia seguir entre as visões brasileira e venezuelana, as duas partilhavam de um ideal de visão multipolar do mundo que fosse capaz de impulsionar o sub-continente dentro do sistema internacional.

Isto posto, partimos para uma análise mais dicotômica do processo de integração regional pautado pela Unasul. Tomamos como base o argumento de Comini e Frenkel, que agrega a seguinte perspectiva de duas opções de integração distintas:

[...] se asume que la política exterior y las estrategias de inserción que se desprenden de ella dependen, entre otras cosas, de los compromisos - formales o informales - de los tomadores de decisiones y de la capacidad de los diferentes actores que operan en el espacio interno y externo de imponer sus preferencias en las determinaciones del Estado. En el caso puntual de América del Sur, este engranaje de compromisos y presiones ha dado lugar, desde los inicios mismo de la Unasur, a modelos diferenciales de relacionamiento entre los países miembros y el resto del mundo. Entre estos modelos, existen dos alternativas distinguibles: la poligámica y la concéntrica.¹⁸

Segundos os autores, a opção poligâmica trata de uma estratégia de integração que prioriza o mercado internacional e implica negociações simultâneas com atores dos níveis globais, hemisféricos e regionais. Esta opção não proíbe que os Estados participem dos processos de integração, desde que estes processos não sejam impeditivos do fomento do comércio com outras partes do mundo. Neste grupo estão os países que já citamos que não sofreram mudanças durante os governos da onda rosa: Chile, Colômbia e Peru.

No outro espectro, da opção concêntrica, estão reunidos expoentes como Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai e Venezuela. Esta opção sustenta um esquema estadocêntrico, baseado em uma estratégia que prioriza os mercados regionais.¹⁹ Nesta visão, o desenvolvimento da integração regional é uma etapa fundamental para que a

¹⁶ Thiago Nery, UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano...

¹⁷ Simon Bolívar, no século XIX buscou uma integração latino-americana enraizada no potencial de geopolítica anticolonialista. A concepção de Bolívar unia território, integração e cultura como pontos chave para o sucesso e a luta anticolonial. Ainda hoje este ideal é vivo em organizações como a ALBA.

¹⁸ Nicolás Comini y Alejandro Frenkel, "Una Unasur De Baja Intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur", Revista Nueva Sociedad (2014): 60.

¹⁹ Nicolás Comini y Alejandro Frenkel, "Una Unasur De Baja Intensidad: Modelos en pugna..."

inserção dos países da América do Sul dentro do sistema internacional não seja ainda mais desigual - busca-se um fortalecimento político e econômico da região a partir do impulsionamento dos países vizinhos.

Defendemos a hipótese de que a fragilidade institucional da UNASUL, que permitiu seu descomplicado desmantelamento e crise na segunda década do século XXI, está pautado também na maneira como a organização foi criada entre opções de integração em conflito. A partir dos resultados desta análise, somada aos diferentes interesses até mesmo no bloco de governos progressistas, compreendemos a estrutura plural dos objetivos da UNASUL e sua decorrente fragilidade institucional.

O neoliberalismo no Chile

A atuação do Chile na UNASUL está fortemente vinculada ao contexto político do país desde a sua redemocratização em 1990. Por sua vez, tal redemocratização carrega elementos do golpe comandado pelo general Augusto Pinochet (1973-1990) que colocou fim à via chilena do socialismo que se ensaiava com a liderança de Salvador Allende (1970-1973). A ditadura militar no Chile modificou radicalmente a sociedade chilena a partir da condução de um terrorismo de Estado²⁰ extremamente violento e um direcionamento econômico liberal. É neste cenário que são geradas as condições para a refundação do país a partir de um fundamentalismo neoliberal pioneiro no mundo.²¹

Ainda durante a ditadura é escrita a Constituição do Chile (1980), que cristaliza o modelo neoliberal sem travas democráticas no núcleo do funcionamento de Estado.²² Esta Constituição continua vigente mesmo depois da redemocratização, período no qual é forjada a coalizão de centro-esquerda que viria ganhar todas eleições de 1990 até 2010, a Concertación de Partidos por la Democracia. É neste momento que dois socialistas, Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010/2014-2018), governam o Chile e trazem a esperança de mudança para a política chilena.

A eleição de um presidente socialista no Chile no ano 2000 poderia representar uma aproximação deste com os outros governos eleitos durante a onda rosa. Além disso, esperava-se que Lagos participasse dos processos de integração regional de caráter político, cultural e econômico. Porém, essa esperança foi frustrada por uma política externa de coalizão com os atores hegemônicos do sistema internacional e a assinatura de Tratados bilaterais de Livre Comércio com os Estados Unidos e a União Europeia.²³

Ressaltamos que foi durante o governo Lagos (2000-2006) que grande parte das discussões para a conformação da Unasul foram feitas. A partir da entrevista com atores chave dentro do processo político das relações exteriores chilenas, a pesquisadora Serrano nota que dentro do Parlamento chileno houve pouca discussão sobre a Unasul, como disse Guillermo Teiller, deputado do Partido Comunista e membro da Comissão de Relações

²⁰ Este terrorismo foi promovido através de assassinatos de militantes, detenção e tortura em larga escala, assassinato de presos políticos, e a Operação Condor, uma articulação entre os governos ditatoriais do Cone Sul para perseguir e eliminar líderes de esquerda contrários à estas ditaduras.

²¹ Antonio Aravena, "Neoliberalismo, transición democrática y sindicalismo en Chile". In: Antoine Faure; Franck Gaudichaud, et al. *Chili actual: gouverner et résister dans une société néolibérale* (Paris: L'Harmattan, 2016).

²² Fabio Luis Barbosa Santos, *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)* (São Paulo: Elefante, 2018).

²³ SANTOS, Fabio Luis Barbosa Santos, *Uma história da onda progressista sul-americana...*

Exteriores na época: “eu posso dizer que desde que estou na Comissão de Relações Exteriores, nunca se discutiu a respeito da Unasul... Nunca escutei nem mesmo uma menção ao tema”.²⁴ O que se evidencia é um baixo interesse do governo chileno durante a conformação da UNASUL por este estar muito mais envolvido no desenvolvimento de Tratados de Livre Comércio extrarregionais.

De fato, a maior participação do Chile dentro da UNASUL foi durante o primeiro governo de Bachelet (2006-2010). A presidenta demonstrou esforços para consolidar a imagem do Chile como nação democrática-representativa do ideal republicano internacional, ao mesmo tempo que via a importância da dimensão política do regionalismo.²⁵ Fundamental foi o ano da Presidência Pro Tempore do Chile na Unasul, em 2008, quando o país foi responsável por colaborar com o governo da Bolívia para superar a crise democrática interna que ameaçou a estabilidade do governo de La paz²⁶. Segundo Serrano, este momento foi importante para transformar a percepção dos agentes políticos nas Relações Exteriores dentro do Chile sobre os benefícios da Unasul.

Em 2010, a onda de governos da Concertación é rompida pelo governo de centro direita de Sebastián Piñera (2010-2014), membro do partido Renovación Nacional. Piñera, por sua vez, também imprimiu em sua política externa a importância da democracia na América Latina, mas em oposição à Bachelet, outorgou maiores competências à OEA e não à UNASUL - retomando uma política externa pautada pelos interesses hegemônicos.

Durante o segundo governo de Bachelet (2014-2018), há a proposta de convergência regional para a aproximação entre dois projetos de integração com modelos de desenvolvimento distintos: o Mercosul e a Aliança do Pacífico.²⁷ Há, portanto, a reafirmação da importância dos processos políticos somente comerciais, além da coalizão cada vez mais forte com os atores hegemônicos do sistema internacional - e o subsequente enfraquecimento da Unasul. Outro fator importante nesta temática é o fato de que o Chile assinou o *Trans-Pacific Partnership* (TPP), um acordo base para um super bloco econômico, que reduziria as barreiras comerciais entre as nações que participam (nações como Japão, EUA e Canadá). Entretanto, o TPP encontrou seu prematuro fim com a retirada dos EUA por parte do presidente Donald Trump.

O que há de se concluir sobre a participação chilena dentro da UNASUL é uma descrença inicial do projeto da organização, uma vez que não envolvia fortes parâmetros econômicos e o Chile se concentrava nas relações bilaterais com atores hegemônicos. Posteriormente, com o fortalecimento da UNASUL, o Chile passou a demonstrar mais importância, sobretudo no primeiro governo Bachelet (2006-2010). Nos seguintes governos, o Chile participou ativamente do processo de esvaziamento da UNASUL começado no primeiro governo Piñera (2010-2014), até chegarmos ao ano de 2019, com sua saída formal da organização durante o segundo governo Piñera (2018-presente).

²⁴ Lorena Serrano, “Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización”, Estudios Internacionales, Vol: 188 (2017).

²⁵ Lorena Serrano, “Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave...”

²⁶ Em 2008, o presidente boliviano Evo Morales tomou uma decisão pautada em favor da estratégia de defesa dos interesses nacionais, relativo à exploração de hidrocarbonetos na Bolívia. A medida gerou forte reação dos setores conservadores da sociedade.

²⁷ A Aliança do Pacífico é original de 2011 e contempla México, Colômbia, Peru e Chile. Segundo Muñoz, este organismo aspira a converter-se no processo de integração mais importante da América Latina, promovendo mais do que livre comércio: integrando economias com a livre circulação de todos os fatores produtivos.

O imperialismo na Colômbia

Assim como o Chile, a Colômbia vive hoje fortes marcas da implantação de um neoliberalismo forçado no Estado, que se inicia nos anos 1970, mas tem forte inflexão a partir dos anos 1990 com o governo de César Gaviria (1990-1994).²⁸ Na visão do autor, o neoliberalismo que se instala na Colômbia no final do século XX e começo do século XXI pode ser visto como a expressão de um projeto institucional caracterizado como a “constitución política del mercado total”.²⁹ Na prática, um dos elementos que comprovam este posicionamento colombiano dentro do sistema internacional foi o tipo de relação comercial que se estabeleceu com os Estados Unidos, com a assinatura de um Tratado de Livre Comércio. Este Tratado “esvaziou as prerrogativas jurídico-econômicas do Estado nacional ao subordiná-lo a uma normatividade supranacional funcional às corporações transnacionais”.³⁰ Sobre estes ordenamentos da política colombiana é importante pontuar seu caráter externo ao mesmo tempo que interno:

“También en el caso colombiano es válida la expresión de un localismo globalizado para afirmar que no se trata simplemente de la imposición de una normatividad desde fuera, sino de su emergencia también desde dentro, dada la conjunción con factores internos locales, en la que jugaron las identidades –en términos de proyecto político económico– del bloque dominante de poder local con los intereses y representaciones del capitalismo transnacionalizado”³¹

Estrada dimensiona as relações de poder e de interesses na Colômbia na chave da atuação do bloco dominante, uma elite local, que também conduz os interesses do estado internacionalmente. Neste debate, deve-se sempre manter em mente o papel que o combate às drogas teve para a Colômbia e ainda tem. Durante o governo de Gaviria, há um processo de militarização do Estado e da sociabilidade na Colômbia que é agudizado. Com o fim deste governo, assume Samper, comprovadamente apoiado pelo narcotráfico em sua campanha eleitoral.³² Este movimento leva a uma nova série de ações dos Estados Unidos com a Colômbia, como processo de “norteamericanização” do combate às drogas:

“La "norteamericanización" de la "guerra contra las drogas" que encabezó Ernesto Samper significa que la estrategia prohibicionista de Estados Unidos en el caso de los polos de producción, procesamiento y tráfico de narcóticos es asumida y adaptada en su totalidad por los centros de oferta de sustancias psicoactivas ilícitas. [...] En breve, "norteamericanizar" la "guerra contra las drogas" conduce a transferir los mayores costos de la misma a los países productores/procesadores/traficantes que son los que, en realidad, padecen las consecuencias más desfavorables de la demanda de estupefacientes en los epicentros de consumo como Estados Unidos y los países más industrializados.”³³

²⁸ Jairo Estrada, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004* (Bogotá: Aurora, 2004).

²⁹ Jairo Estrada, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia...* 248.

³⁰ Fabio Luis Barbosa Santos, *Uma história da onda progressista sul-americana...* 443.

³¹ Jairo Estrada, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia...* 248.

³² Maria García, “Samper admite por primera vez que el narcotráfico pagó su campaña electoral.” *El País*, 22 jul. 1998.

³³ Juan Gabriel Tokatlian, *Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia. La funesta rutinización de una estrategia desacertada*. In: Juan Gabriel Tokatlian, et al. *Colombia: Economía y política internacional* (Bogotá: Iepri & Fica, 2004), 55-56.

É importante observar as movimentações entre o Estado colombiano e os Estados Unidos para identificarmos os elementos que alinharam ideologicamente ambos os governos durante a primeira década do século XXI. Como ferramenta para aproximação com a Colômbia, os EUA desenvolveram o Plano Colômbia, uma estratégia bilateral de combate ao narcotráfico no território colombiano. Segundo Santos, o Plano Colômbia “culminou na ingerência estadunidense na política colombiana a pretexto do narcotráfico”, e fez ainda mais por garantir que tivesse um aliado constante na América do Sul.

Foi durante o governo de Álvaro Uribe (2002-2010) que as relações entre Colômbia e EUA encontraram reafirmação e foram fortalecidas. Villa e Viana³⁴ percebem que há uma conformidade de perfis ideológicos entre W. Bush e Uribe, e o fato do governo Uribe compartilhar a ideia de que “a Colômbia não teria condições internas para resolver por sua própria conta os problemas derivados de atividade de grupos guerrilheiros” (p.66). É neste contexto de aproximação ainda mais intensa entre EUA e Colômbia que o projeto da Unasul começa a ser discutido e tomar forma.

Segundo Borda³⁵, durante o processo de concepção da Unasul, a Colômbia se manifestou positivamente em relação a criação do bloco. Porém, esta posição muda substancialmente a partir das divergências da gestão Uribe com os governos da Venezuela e do Equador. Em 2008, quando o Brasil fez a proposta da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o governo da Colômbia manifestou sua recusa alegando que “Colombia tiene dificultades para participar” (en la decisión del consejo de defensa), porque cree que la OEA cumple ese propósito” e “además nosotros tenemos este problema de terrorismo que nos hace ser muy cuidadosos en la toma de estas decisiones”.³⁶ Eventualmente, o presidente Lula foi capaz de convencer Uribe a participar do Organismo com a adição de um termo de condenação dos governos da região aos grupos guerrilheiros como terroristas.³⁷

Em 2010, Uribe reafirmou sua preferência pela OEA ao expor perante a Assembléia Geral do Conselho Permanente do organismo provas de que guerrilheiros - terroristas, segundo Uribe - das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) estavam em território venezuelano. Neste momento, a Colômbia optou pela OEA, e a Venezuela rompeu relações diplomáticas com a Colômbia e levou a discussão para a Unasul sem lograr uma resolução definitiva³⁸.

O sucessor de Uribe, Juan Manuel Santos (2010-2018) teve relação mais harmônica com a Unasul, e maiores compromissos: o diálogo com a Venezuela foi reatado depois de uma reunião entre Santos, Chávez e Kirchner, ainda em 2010. Em 2011, a Lei 1440 foi aprovada na Colômbia, ratificando o funcionamento da UNASUL. Além disso, o governo de Santos indicou o nome de María Emma Mejía para Secretária Geral da organização e conseguiu sua nomeação por um ano. Ainda durante o governo de Santos a Unasul

³⁴ Rafael Duarte Villa y Manuela Trindade Viana, “Os anos de Uribe na Colômbia: Segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação”, Carta Internacional, Vol: 5 num 2 (2010).

³⁵ Sandra Borda, Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR. (Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012).

³⁶ El Tiempo. Presidente Uribe rechaza propuesta de Brasil para crear ‘alianza’ militar del sur. El Tiempo, 21 mai. 2008.

³⁷ Sandra Borda, Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas...

³⁸ Roberto Miranda, “Crisis diplomáticas entre Colombia y Venezuela ¿Argentina neutral?”, Revista de Estudios Internacionales (REI), Vol: 8 (2017): 122-138.

enfrentou seus sinais de crise, e já estava se enfraquecendo. Após a eleição de Ivan Duque (2018-presente), a Colômbia anuncia sua retirada definitiva da UNASUL por considerá-la “complacente com a ditadura venezuelana”.³⁹

A incerteza do Peru

Nos anos 1980, o Peru dispunha de um quadro político distinto do resto da América Latina, com a esquerda peruana no poder e a principal oposição sendo uma frente também de esquerda - a partir de 1985 até 1990, o Peru foi governado por Alan García, do partido de centro-esquerda APRA. Entretanto, este cenário não se sustentou, e no começo da década de 1990 acontece a ascensão de uma poderosa direita interessada em instalar os princípios do neoliberalismo. O principal responsável foi o presidente Alberto Fujimori (1990-2000), que levou sua plataforma de “reformas estruturais” ao governo, como eufemisticamente chamou a agenda neoliberal.⁴⁰ Enquanto o governo anterior, de Alan García (1986-1990), havia garantido pouco espaço para melhorar relações bilaterais com os EUA, o novo governo reformulou a parceria com os EUA e se aproximou em grande medida deste país. Além disso, Fujimori trouxe consigo, a fim de instaurar as reformas neoliberais, uma alta dose de práticas ditatoriais e o emprego da violência:

“El desarrollo del neoliberalismo exigió la implantación de un Estado terrorista que destruyó numerosas organizaciones populares para cumplir con los propósitos de la monopolización transnacional. La gesta del terror profundizada durante el régimen fujimorista siguió los derroteros de la doctrina estadounidense de la seguridad nacional para guiar a las Fuerzas Armadas en la realización de un vasto genocidio.”⁴¹

Após o período do fujimorismo, porém, o que se elege não é um projeto renovado contra o neoliberalismo como em outros países da América Latina. De 2001 até 2006, o Peru foi governado por Alejandro Toledo, quem teve um evidente esforço de expandir as relações diplomáticas do Peru ao se conectar mais profundamente com a CAN, Mercosul e a China. Entretanto, a administração Toledo não perdeu de vista a relação especial com os Estados Unidos e a União Europeia, focada em maior suporte financeiro, luta contra o narcotráfico, investimentos e comércio. Durante este governo, há uma forte demonstração de interesse na conformação da Unasul.⁴² Entretanto, a estrutura da política interna e externa não foi reformulada pelo presidente, se mantendo a mesma linha neoliberal do governo Fujimori. O segundo governo de Alan García no Peru (2006-2011) declarou forte apoio ao novo tipo de integração sul-americana que vinha se desenvolvendo, mas apenas como um “respaldo discursivo”⁴³. Na prática, García esteve ausente em numerosas reuniões presidenciais da Unasul, e teve postura conflitiva em situações importantes dentro da organização como a crise política em Honduras⁴⁴ - quando somente o Peru e a Colômbia

³⁹ Edgar Niño, “De los últimos días del gobierno de Santos a los primeros días de Duque”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24 set. 2018.

⁴⁰ José Martínez. “Neoliberalismo y Genocidio en el Régimen Fujimorista”, *HAOL*, num 19 (200): 65-75.

⁴¹ José Martínez. “Neoliberalismo y Genocidio en el Régimen Fujimorista... 10.

⁴² Celso Amorim, *Breves narrativas diplomáticas* (Buenos Aires: Taeda, 2014).

⁴³ Sebastien Adnis, *La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC*. In: Fabián Novak; Jaime García. *La política exterior peruana en el siglo XXI* (Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2015). 215.

⁴⁴ Manuel Zelaya foi eleito democraticamente para a presidência de Honduras em 2005. Em 2009, Zelaya pretendia realizar uma consulta popular para convocar uma Assembléia Nacional Constituinte, com a intenção de modificar a constituição de 1981. Entretanto, a Corte Suprema de Justiça, aliada a outros setores da burocracia estatal plenamente conservadores, se opuseram à

reconheceram as eleições convocadas após o golpe de Estado no presidente Zelaya em 2009; e a candidatura de Néstor Kirchner para novo Secretário Geral da Unasul. De fato, o que pensava García sobre a agência da Unasul está resumido em suas próprias palavras:

“El caso de la UNASUR, una integración de criterios políticos y declaraciones, todavía resulta muy disperso. Por el momento es más bien un membrete y no una plataforma de acción concreta. [...] La UNASUR es, por el momento, una reunión de análisis y debate, muchas veces constituida como un foro político de repudio a las conductas de los países desarrollados, y hasta inspirado, como en 1920, en el enfrentamiento contra Estados Unidos, sin comprender el cambio de la escena mundial. Podría continuar existiendo pero no será un instrumento válido para defender nuestras economías de la gravitación mundial, por cuanto no existe un acuerdo al interior de la propia UNASUR, para cumplir con este objetivo.”⁴⁵

O governo de Ollanta Humala (2011-2016) reacendeu a esperança de que o Peru se interessasse pela Unasul, devido à aproximação de Humala com o Brasil durante a corrida eleitoral e a menção da organização em seu plano de governo como um projeto político importante para sua gestão. Entretanto, o desinteresse do novo governo foi evidenciado em poucos meses ao demonstrar sua recusa em se incorporar ao Banco do Sul (formulado dentro da Unasul) e a decisão, durante a sua presidência pro tempore, de não liderar o Grupo de Trabalho de Integração Financeira da Unasul, que reunia ministros da Economia e os presidentes dos Bancos Centrais. Segundo Adins, a posição do governo Humala sobre a Unasul está vinculada à relevância dada à integração sul-americana pelo ministério da Economia, Comércio Exterior e um setor das Relações Exteriores, que estavam todos mais propensos a priorizar uma agenda com os EUA e os países do Pacífico, mediante processos como a Aliança do Pacífico e o TPP.

A administração Humala teve uma agressiva busca pela assinatura de tratados comerciais ao redor do mundo, mas não foi ímpar em suas ações, uma vez que seguiu aquilo que foi construído por Toledo, García e Fujimori. O que é chave aqui é perceber como as três administrações (Humala, Toledo e García) se estruturaram no mesmo arcabouço político-econômico firmado por Fujimori nos anos 1990: um arcabouço marcadamente neoliberal e a favor dos interesses das elites econômicas interessadas em uma economia aberta ancorada na inserção internacional pela “exportação de minerais, potenciada por investimentos estrangeiros atraídos por baixas exigências fiscais, trabalhistas e ambientais.”⁴⁶

O presidente peruano Martín Vizcarra, que assumiu após a renúncia de Pedro Pablo Kuczynski por escândalos relacionados à corrupção, cumpriu o papel já desenvolvido por seus antecessores de esvaziar a UNASUL. Em abril de 2019, o Ministério da Defesa peruano procedeu em suas intenções de dissolver a Direção Executiva de sua delegação no Conselho de Defesa Sul-Americano dentro da Unasul evidenciando os interesses hegemônicos de colocar fim ao processo de integração proposto pela organização.⁴⁷

consulta e no dia 28 de junho de 2009, o Exército recebeu a ordem para prender Zelaya - que foi enviado para a Costa Rica.

⁴⁵ Alan García, 90 años de aprismo. Hay hermanos, muchísimo que hacer (Lima: Titanium Editores, 2013), 110-111.

⁴⁶ Fabio Santos, Uma história da onda progressista sul-americana... 409.

⁴⁷ Info Defensa. Perú disuelve su delegación en Unasur. Info Defensa, 30 abr. 2019.

Fissuras na gênese da UNASUL

Conforme vimos, a conformação de uma política internacional comum e a ratificação de um projeto como o da UNASUL, passa por um jogo de dois níveis. Por um lado, há a agência dos grupos domésticos que buscam garantir a representação de seus interesses na agenda do governo nacional, e posteriormente, há uma arena que se conforma no próprio cenário internacional que representa um espaço de interlocução e de competição entre Estados para inserirem seus interesses dentro de determinada negociação.

No caso da UNASUL, o debate tratava da criação de um organismo de integração sul-americano que propunha muito mais do que a integração comercial. O ponto de ignição para a criação de tal bloco foi a história compartilhada e solidária das nações sul-americanas, que enfrentam os mesmos desafios e podem usufruir potencialidades antes nunca aproveitadas a partir da integração regional.⁴⁸ Este pressuposto que nos é oferecido tem forte apelo ao conceito de *path dependence*⁴⁹, elemento que colocaria todos os países da América do Sul sob um mesmo patamar - os efeitos da exploração internacional dos recursos e populações da região desde a colonização até os dias atuais, sob diferentes formas.

Como proposta de identidade, o elo histórico e as condições dos países da América do Sul, a criação da UNASUL foi fortalecida pela concertação política de governos progressistas. Apresentava-se no discurso dos líderes políticos uma narrativa de fortalecimento interno da região e superação da ingerência internacional, o que se traduziu nas políticas de integração regional, como o fortalecimento do Mercosul, a criação da ALBA e a própria UNASUL.

Tal concertação política foi essencial para a conformação da UNASUL, sob o compromisso de criação de uma identidade sul-americana e “desenvolvimento de um espaço regional integrado no político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura”.⁵⁰ Porém, a concertação política entre a maioria dos governos da América do Sul não foi o suficiente para estabelecer um mecanismo de integração que fosse homogêneo.

No momento da constituição da UNASUL, a maioria dos países da região tinham interesses semelhantes com relação à integração regional: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. No espectro oposto, a resistência ao projeto da UNASUL veio de países que não apresentavam o mesmo padrão de política progressista mantendo governos de centro ou centro-direita: Chile, Colômbia e Peru.

Tomemos como primeiro caso o desinteresse chileno na integração proposta pela UNASUL. Conforme abordamos na sessão anterior, o Chile viveu desde os anos 1970 um processo de cristalização do modelo neoliberal sem travas democráticas no funcionamento

⁴⁸ III Cumbre Presidencial Sudamericana. Declaración del Cusco sobre la comunidad sudamericana de naciones. Cusco, 2004, p. 1.

⁴⁹ Em português *dependência de trajetória*. Segundo Kato (1996), *path dependency* é definido como os fatores em questão em um momento histórico particular que determinam variações nas sequências sociopolíticas, nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Levi (1997) adiciona que *path dependency* significa que um país, ao iniciar um caminho, tem custos aumentados para revertê-lo. Em outras palavras, eventos passados influenciam a situação presente e a história é fundamental para definir as possibilidades de agência de um país.

⁵⁰ UNASUL, Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana, Brasília, 2008, 1

nuclear de Estado.⁵¹ Isso significa que um neoliberalismo introduzido forçosamente no país, a partir de uma doutrina econômica surgida nos Estados Unidos (neoliberalismo), e que teve o Chile como laboratório de teste,⁵² apresenta forte resistência a projetos distintos do modelo neoliberal e a modelos de inserção internacional alternativos da ingerência externa.

O que notamos é que a estrutura política, comercial e de inserção internacional do Chile desde o governo ditatorial de Pinochet é de conformação com os interesses neoliberais dos Estados Unidos. Além disso, a postura do governo chileno foi de abandono a projetos de integração que buscassem maior autonomia na região. Exemplo disso, em 1976 a saída do país do Pacto Andino (hoje Comunidade Andina de Nações), criado em 1969 - com Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Chile, processo de integração que contou com a institucionalidade mais complexa do continente,⁵³ e que foi criada com o objetivo de fortalecer o processo de substituição de importações e consolidar um mercado comum na região.

Com a eleição do socialista Ricardo Lagos em 2000, foi frustrada a intenção de conciliação do Chile com os outros países que viviam governos progressistas na região. Elemento importante é o fato de que foi durante o governo Lagos (2000-2006) que se desenrolou a maior parte das negociações para a criação da UNASUL. Entretanto, foi durante o governo Lagos que o Chile assinou o tratado de Livre Comércio com os Estados Unidos (2003). Isto é importante por demonstrar um distanciamento entre as políticas progressistas de resistência a ingerência externa no começo do século XXI, e o Chile se posicionando como parceiro dos Estados Unidos.

A Colômbia, por sua vez, também apresenta elementos de conciliação com os interesses dos Estados Unidos e, a partir deles, podemos entender sua letargia na criação da UNASUL. Destaca-se que além do Tratado de Livre Comércio EUA-Colômbia assinado em 2006, a relação de parceria militar que a Colômbia possui com os Estados Unidos é bastante intensa. Além disso, o posicionamento do governo foi, mais favorável à OEA do que à UNASUL. Por fim, depois de longos momentos de impasse, e a intermediação de Lula, o presidente Uribe aceita participar da UNASUL, condicionando a condenação dos grupos guerrilheiros como terroristas.

A incerteza apresentada pelo Peru durante as negociações da UNASUL não estava inicialmente ligada ao vínculo com os Estados Unidos. É evidente, entretanto, que a estrutura neoliberal também imposta no Peru, que foi iniciada no governo Fujimori (1990-2000) e seguida pelos próximos governos do país, tem influência no posicionamento da política externa em termos de integração regional. Ressaltamos mais uma vez o aspecto econômico no cenário internacional ao pontuar que o Peru assinou em 2006 um Tratado de Livre Comércio com os EUA, assim como Chile e Colômbia. A incerteza peruana vem a partir do discurso de apoio à UNASUL propagado principalmente pelo presidente García (2006-2011), mas que na prática se mostrou negligente em seu trato com UNASUL, demonstrado na ausência em numerosas reuniões presidenciais e por assumir posturas conflitivas em momentos chave do bloco, como no caso do golpe de Estado contra Manuel Zelaya em Honduras (2009).

⁵¹ Fabio Santos. Uma história da onda progressista sul-americana...

⁵² Naomi Klein, *La doctrina del Shock* (Barcelona: Paidós, 2010).

⁵³ Regiane Bressan y Luciano Bruno, "A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico", *Rev. Sociol. Polit.* Vol: 26 num 65 (2018).

O que estes elementos de diferenciação entre as políticas do Chile, Colômbia e Peru e a dos governos progressistas nos dizem é que a região sul-americana não foi capaz de superar completamente o projeto neoliberal que era apresentado desde os anos 1990. Os governos progressistas ofereceram um contraponto ao neoliberalismo que vinha se desenvolvendo na região, com forte base no Consenso de Washington. Entretanto, embora houvesse concertação política entre a maioria dos governos da região, se manteve ainda um forte projeto neoliberal que se preocupava com a integração comercial extra-regional, simbolizados na política externa do Chile, Colômbia e Peru. Estes três países, ao participarem da UNASUL, levam consigo um conjunto de ideais contrários ao que a organização propunha desde suas negociações iniciais.

Se no discurso político de Chávez havia o elemento da luta anti-imperialista e para Lula a UNASUL era uma opção para o fortalecimento da inserção dos países da região no cenário internacional, a prática se mostrou descompassada pela amplitude que o projeto da UNASUL precisou apresentar para acolher os interesses de todos os países da América do Sul, principalmente entre aqueles que não participaram da concertação de governos progressistas.

Em termos concretos, a UNASUL apresenta em seu Artigo 3º do Tratado Constitutivo (2008) 21 objetivos específicos que, embora sejam chamados de “específicos”, são amplos e inexatos em suas definições práticas. Por exemplo o item *B*: “el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región”.⁵⁴ Este elemento nos apresenta a questão do desenvolvimento, erradicação da pobreza e superação das desigualdades, todos temas que certamente fazem parte do discurso político de qualquer presidente, mas que propriamente não diz nada sobre tomadas de decisões políticas e econômicas que poderiam viabilizar o cumprimento deste item.

Outro ponto que merece ser analisado é o *H*, “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa”.⁵⁵ Vemos o uso da palavra “assimetrias” como um termo pouco específico e de difícil assimilação prática (assimetrias em quais áreas?), além de um conceito de integração equitativa sem um foco determinado, seja ele político, econômico ou social. Os outros itens apresentados neste Artigo do Tratado da UNASUL repetem as questões sobre redução da desigualdade, da pobreza e de uma maior integração entre os membros da organização. Apesar disso, é uma formulação de frases por vezes abstrata sem sugestão concreta e específica.

Outro elemento com potencial enfraquecimento da agência da UNASUL é a presidência *pro tempore* rotativa entre todos os membros e que vai ser exercida por aqueles países que não percebem a organização como um mecanismo importante de integração. O desinteresse dos Estados poderia ser repercutido durante suas gestões, afetando as possibilidades de reuniões e representação da UNASUL. Entretanto, o único período que a UNASUL não foi presidida por um dos líderes dos países progressistas foi de 2012 à 2013, com o presidente peruano Ollanta Humala.

⁵⁴ UNASUL, Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana... 2

⁵⁵ UNASUL, Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana... 3.

Por fim, ressaltamos o Artigo 13º sobre adoção de políticas e criação de instituições organizacionais e programas, no qual está dito que “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido [...]”⁵⁶. Salientamos o caráter pouco persuasivo de implementação de políticas compartilhadas na UNASUL, causado pela consciência dos obstáculos para a criação de uma política pública comum entre Estados com interesses amplamente divergentes.

O que concluímos a partir da análise dos interesses chileno, colombiano e peruano na conformação da UNASUL, é o caráter amplo e, conseqüentemente, frágil da organização. Por tentar abraçar temas variados e sem definir precisamente seus objetivos, a UNASUL torna-se um mecanismo de integração que depende da atuação daqueles que mais animaram sua consolidação: Brasil e Venezuela principalmente.

O arcabouço institucional amplo contribuiu ainda para a um sistema de funcionamento mais enxuto e menos burocrático dentro da UNASUL, tendo a diplomacia presidencial como elemento principal dentro da instituição. A lógica empregada pela organização foi a do “hiperpresidencialismo”, o que significa que os representantes dos poderes executivos (presidentes, ministros ou vice-ministros) eram os únicos atores habilitados a participar dos processos de negociação e de modelação dos projetos.⁵⁷

Por um lado, podemos ver a amplitude de temas dentro da UNASUL e seu relativo funcionamento pouco burocrático como elementos positivos que possibilitaram uma articulação intensa da organização de 2008 até 2011, com a conformação de Conselhos temáticos e a defesa da democracia na Bolívia em 2008 e no Equador em 2010. Entretanto, em um período de adversidades, com mudanças nos governos progressistas que animavam a integração promovida pela UNASUL, a organização não se mostra capaz de manter institucionalmente o seu projeto, sem depender das figuras do poder executivo.

A guinada à direita na América do Sul e seus efeitos na UNASUL

As fissuras na origem da UNASUL são elementos fundamentais para compreender a decorrente fragilidade institucional da organização que foi explorada pelos governos da guinada conservadora a partir de 2011 para dismantelar e congelar a organização buscando uma nova agenda para a integração regional. Com base nisso, Muñoz⁵⁸ argumenta que quando pensamos em integração, existem duas América Latinas: uma delas que vem a partir do consenso político de enfrentamento à ingerência externa no continente, simbolizado na ALBA e na UNASUL e a outra ligada aos governos em aberta convergência com os interesses dos EUA e de uma integração comercial e financeira, simbolizada na Aliança do Pacífico. A Aliança do Pacífico é um dos primeiros indicadores que demonstravam um novo interesse de integração sul-americana e o começo da substituição da UNASUL. A Aliança do Pacífico é um mecanismo de integração marcadamente liberal que tem início em 2011, através da assinatura de um tratado de criação do bloco entre Chile, Peru, Colômbia e México.⁵⁹ Em seu bojo, descansava o objetivo da criação de uma área de integração que poderia caminhar progressivamente para a livre circulação de

⁵⁶ UNASUL, Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana... 9.

⁵⁷ Nicolás Comini y Alejandro Frenkel, “Una Unasur De Baja Intensidad...”

⁵⁸ Alfredo Muñoz, “El nuevo político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR”, Estudios Geográficos, Vol: 73 (2012): 703-719.

⁵⁹ Ana Rormero, “Aliança do Pacífico: soberania nacional e estratégia de integração na América Latina?”, Conjuntura Global, Vol: 3 num 2 (2014).

mercadorias, serviços, capitais e pessoas. É também um mecanismo que se interessava pela criação de uma plataforma de articulação política (com fins econômicos). O contra-ponto principal que exerce a Aliança do Pacífico em relação aos outros mecanismos de integração na América do Sul é a relação de proximidade que os seus países membros possuem com os Estados Unidos, e que marca a ameaça que o bloco apresenta para a região:

“La Alianza del Pacífico se presenta como un nuevo proyecto recolonizador y neoliberal en contraposición a la propuesta nuestroamericana de integración, representada -por ejemplo- en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El carácter imperialista se esconde detrás de la expresada intención de Estados Unidos de fortalecer relaciones comerciales con el bloque económico y avanzar en la creación del Tratado Trans-Pacífico (TTP), un acuerdo comercial que alienta el acceso de las transnacionales a los recursos naturales estratégicos tales como petróleo, gas, minerales, agua y biodiversidad”.⁶⁰

A Aliança do Pacífico é uma alternativa aos projetos de integração que pensavam no fortalecimento político, econômico e social intra-regional. É um projeto mirado para o comércio extra-regional, com EUA e com China principalmente. Este bloco, já surgido na segunda década do século XXI, traz sinais de um incipiente processo de alteração política na região a partir de uma organização dos governos de direita de fortalecerem seu projeto de integração comercial e financeira e o início do processo de abandono dos mecanismos de integração intra-regionais e de caráter político e social. Não menos importante é a retomada da presença estadunidense na agenda destes processos de integração.

Harnecker percebe, a partir de 2008, uma maior movimentação da política externa dos EUA para aproximação à América Latina (depois do período de distanciamento com a política de Guerra ao Terror no Oriente Médio). Harnecker elenca alguns motivos que são capazes de comprovar a recuperação da interferência estadunidense na região: a) tentativa de golpe “cívico-prefeitural” na Bolívia com apoio direto da embaixada dos EUA na Bolívia; b) o golpe contra o presidente Manuel Zelaya em Honduras, com ligações ao Pentágono; c) novas bases militares instaladas na Colômbia; d) golpe de Estado contra Fernando Lugo no Paraguai em 2012, quando os EUA foram contrários à posição da UNASUL e do Mercosul.⁶¹

Segundo Ceceña⁶², com a crescente organização dos governos de esquerda na América Latina durante o século XXI, o Pentágono se vê obrigado a lançar um projeto de recolonização e disciplinamento de todo o continente, sob a égide de tentar deter e reverter o processo que vivia a América Latina de ascendente liberdade e soberania em relação à ingerência externa. Este ponto nos leva para a comprovação da hipótese inicial desta pesquisa: a guinada à direita da América do Sul logo após o fim dos governos progressistas na segunda década do século XXI, e a aproximação de outro tipo de integração interessado muito mais pelas relações extra-regionais do que intra-regionais, o que torna o projeto da UNASUL desinteressante.

⁶⁰ Ana Rormero, “Aliança do Pacífico: soberania nacional e estratégia de integração...”

⁶¹ Marta Harnecker, Un mundo a construir: nuevos caminos (Espanha: El Viejo Topo, 2017): 62-70.

⁶² Ana Esther Ceceña, “Honduras y la ocupación del Continente”, América Latina en Movimiento, num 447 (2009). Disponível em: <<https://www.alainet.org/es/active/32415>>. Acesso em: 13 nov. 2019

Segundo Klachko e Arkonada, a inflexão dos governos progressistas na América do Sul tem abertura simbólica com a morte do Chávez (março de 2013), e segue com a vitória do projeto neoliberal conservador de Macri na Argentina em 2015. É importante dizer, entretanto, que antes da morte de Chávez, em 2012 ocorreu o golpe de Estado contra Fernando Lugo. Em 2016, o Brasil sofre um golpe “político-institucional-midiático”⁶³, para em 2018 ter a vitória eleitoral da ultra-direita com elementos fascistas de Jair Bolsonaro na presidência. Em 2017, Lenín Moreno vence as eleições no Equador com o apoio de seu antecessor Rafael Correa, mas trai o projeto de governo progressista que estava sendo instaurado no país para se articular com forças conservadoras na América do Sul e com os Estados Unidos.

Estas mudanças nos governos da América do Sul representam um impasse para o projeto de integração que se instalava no subcontinente durante o século XXI. Alguns intelectuais latino-americanos consideram que tais mudanças foram causadas pelo fim do *boom das commodities*, pois a alta renda gerada através do comércio destes recursos era o que legitimavam os governos progressistas.⁶⁴

Por outro lado Klachko e Arkonada, argumentam que não há de fato um fim do ciclo com a guinada à direita, pois “o projeto das esquerdas e dos governos nacionais-populares na América Latina segue vigente”⁶⁵. Faz sentido pensar que os governos progressistas da onda rosa tenham gozado de maior legitimidade durante o período do *boom das commodities*, uma vez que grandes elites econômicas sul-americanas estavam sendo atendidas dentro de seus interesses capitalistas ao mesmo tempo em que as demandas das camadas mais pobres poderiam ser endereçadas. Entretanto, este ponto corrobora para a verificação do argumento de que nos governos progressistas da América do Sul ainda houve uma forte estrutura de hegemonia de elites econômicas neoliberais.

Além da Aliança do Pacífico, há outros pontos importantes que merecem ser analisados para perceber a alteração dos interesses dos novos governos de direita na América do Sul: o primeiro é o da saída destes governos da UNASUL e em seguida, a criação do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul). O primeiro momento inicia-se em abril de 2018, quando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai decidiram deixar a UNASUL, sob alegação de diferenças políticas com o bloco bolivariano, em especial Venezuela e Bolívia. Havia também um impasse em relação a escolha do Secretário Geral que substituiria Ernesto Samper com o fim de seu mandato em janeiro de 2017, uma vez que Venezuela vetou a indicação do argentino José Octávio Bordón, e este impasse foi acusado como uma das causas para a saída dos seis países do bloco.

Em março de 2019, o Equador notificou sua saída da organização sob a alegação, desta vez, de que a organização “se transformó en una plataforma política que destruyó el sueño de integración que en un inicio nos vendieron”.⁶⁶ Soma-se a isso a alegação feita pelo presidente do Chile, Sebastian Piñera, também em março de 2019, quando disse que a UNASUL fracassou por excesso de ideologias e burocracia.⁶⁷

⁶³ Paula Klachko y Katu Arkonada, *As lutas populares na América Latina...* 298.

⁶⁴ Raúl Zibechi y Decio Machado, *Os limites do progressismo: sobre a impossibilidade de mudar o mundo de cima para baixo* (Rio de Janeiro: Consequência, 2017).

⁶⁵ Paula Klachko y Katu Arkonada, *As lutas populares na América Latina...* 282.

⁶⁶ NODAL, *Desintegración Regional: sólo cinco de los doce países quedan en la Unasur tras la salida de Ecuador*. 15 mar. 2019.

⁶⁷ NODAL, *Desintegración Regional: sólo cinco de los doce países quedan en la Unasur...*

O segundo momento, de criação do Prosul, deu-se em uma reunião com os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru em Santiago no dia 22 de março de 2019. Esta organização tem em seu bojo o alegado objetivo de “construir e consolidar um espaço regional de coordenação e cooperação, sem exclusões, para avançar em direção a uma integração mais efetiva”.⁶⁸ Além disso, a proposta é a da criação de uma marco institucional flexível e agilidade no mecanismo de tomada de decisões. Segundo Frenkel, a organização funcionaria como um contraponto à UNASUL e buscaria sua substituição por envolver os países que recentemente haviam abandonado a UNASUL.

A criação do Prosul se vale de argumentação de ser um mecanismo de integração flexível, pouco burocrático e livre de ideologias. Isso é percebido no discurso de Sebastián Piñera. Porém, a narrativa de que a UNASUL é uma organização com excesso de ideologias e burocracia é falaciosa. Em primeiro lugar, conforme vimos, a UNASUL foi capaz de reunir governos com diferentes interesses e visões de política externa, como os governos da Venezuela, Brasil, Chile, Colômbia e Peru - todos com grandes diferenças entre si, de vertentes de direita e de esquerda.

Em segundo lugar, a UNASUL menciona a importância da flexibilidade institucional desde o princípio de sua criação. Além disso, o uso alastrado da diplomacia presidencial e a relação direta de tomada de decisão exercida por agentes ligados aos Executivos demonstram uma relativa flexibilidade da organização. Inclusive, esta mesma flexibilidade proposta pela UNASUL é um dos temas que abordamos como fragilidades institucionais da organização que buscou constituir em seu esqueleto os interesses de governos de direita, centro-esquerda e esquerda.

Portanto, as motivações para a criação do Prosul, de acordo com o que se alega em seu documento de instituição e nas falas presidenciais, não são suficientes para justificar a necessidade deste mecanismo de integração. E falha onde justamente diz que a UNASUL errou: no excesso de ideologia. O que se conclui é que o Prosul “não pretende adicionar um novo prato ao cardápio das organizações regionais, mas restringir os convidados de acordo com a afinidade ideológica”.⁶⁹ A exclusão da Venezuela do Prosul, o reforço de organizações como a OEA e o Grupo de Lima e o abandono da UNASUL mostram maior sintonia com os EUA dentro das relações exteriores da América do Sul - e perde-se o interesse pelo desenvolvimento intra-regional, para ceder aos interesses extra-regionais.

O último elemento que denuncia os interesses dos novos governos de direita na integração comercial e financeira extra-regional foi Acordo Mercosul-União Europeia, concluído no dia 28 de junho de 2019. Foi um longo processo de 20 anos para a conformação do acordo, que só conseguiu encontrar seu fim com o cenário atual de protecionismo comercial nos EUA, e a confluência de posturas dos governos da Argentina, de Macri e do Brasil, de Bolsonaro. Segundo nota técnica do IPEA (2019), ainda é muito cedo para entender os verdadeiros efeitos que o Acordo terá, mas sabe-se que trará influências não somente comerciais, mas também políticas dentro dos países membros do Mercosul. De acordo com Mercatante, o Acordo terá efeitos duradouros nas condições de

⁶⁸ Brasil, Ministério das Relações Exteriores. Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul – Santiago, 22 de março de 2019, 2019, s/p.

⁶⁹ Alejandro Frenkel. “Prosul: el último Frankenstein de la integración sudamericana.” Nueva Sociedad. Jun. 2019, s/p.

dependência da América do Sul às potências mundiais. Para a América do Sul, os ganhos estão concentrados na agricultura, enquanto no bloco europeu há variedade de benefícios para o comércio de bens de maior valor agregado.

O agronegócio sul-americano e as grandes empresas europeias são os maiores beneficiados. Em outras palavras, o acordo representa “un nuevo salto en la semicolonización de la región que promete potenciar el atraso y la dependencia”.⁷⁰

Conclusões

As duas hipóteses levantadas no início desta pesquisa se comprovaram a partir da análise da bibliografia relevante a este tema e das políticas externas dos países sul-americanos no século XXI. Percebemos, inicialmente, a fragilidade institucional da UNASUL refletida em seu arcabouço amplo e abrangente, que buscou conciliar projetos de integração de governos de esquerda e de direita simultaneamente. O desinteresse dos governos chileno, colombiano e peruano pode ser percebido a partir do funcionamento da política externa destes países durante a primeira e a segunda décadas do século XXI - e tal desinteresse tem efeito direto na fragilidade da estrutura da UNASUL.

Posteriormente, com a análise das alterações do cenário político na América do Sul com a guinada à direita, é possível notar uma reorientação no sentido da política de integração da região. Se antes, com os governos progressistas, o foco era intra-regional e de um tipo de integração política e social, os governos da guinada à direita buscam a intensificação das relações extra-regionais e de modelos de integração comerciais e financeiros - abandonando os preceitos políticos e sociais que a integração regional começava a fomentar no século XXI.

Estas duas hipóteses confirmadas servem de argumentação para demonstrar a importância da UNASUL para a região sul-americana. Foi um projeto de integração político, social e econômico organicamente ligado à um ideal de superação da ingerência externa na América do Sul que só foi possível a partir da concertação entre países de governos progressistas.

A agilidade com que os governos de direita da segunda década do século XXI desmontaram este processo de integração é também comprovação de que a UNASUL se mostrava um obstáculo para os países que desejavam maior alinhamento com os EUA e outras potências. Isso posto, é possível argumentar que a UNASUL foi um processo de integração vital para demonstrar as possibilidades de desenvolvimento intra-regional e de superação da ingerência externa.

Referências bibliográficas

Adins, Sebastien. “La posición peruana frente a la UNASUR y la CELAC.” In: Novak, Fabián; García, Jaime. La política exterior peruana en el siglo XXI. Lima: Konrad Adenauer Stiftung. 2015.

Amorim, Celso. Breves narrativas diplomáticas. Buenos Aires: Taeda. 2014.

⁷⁰ Esteban Mercatante, Acuerdo UE-MERCOSUR, hacia una “triple dependencia”? Rebellion. 02 jun. 2019, s/p.

Aravena, Antonio. “Neoliberalismo, transición democrática y sindicalismo en Chile”. In: Faure, Antoine; Gaudichaud, Franck et al. *Chili actuel: gouverner et résister dans une société néolibérale*. Paris: L’Harmattan. 2016.

Borda, Sandra. *Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012. Disponível em: <https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/unasur_borda.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2019.

Botelho, João Carlos. *La creación y la evolución de Unasur*. Curitiba: Juruá. 2013.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul – Santiago, 22 de março de 2019*. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20203-declaracao-presidencial-sobre-a-renovacao-e-o-fortalecimento-da-integracao-da-america-do-sul>>. Acesso em: 08 nov. 2019.

Bressan, Regiane Nitsch y Luciano, Bruno Theodoro. “A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico”. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, Vol: 26 num 65 (2018): 62-80. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000100062&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 Nov. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987317266504>.

Ceceña, Ana Esther. “Honduras y la ocupación del Continente”. *América Latina en Movimiento*, num 447 (2009). Disponível em: <<https://www.alainet.org/es/active/32415>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

Comini, Nicolás; Frenkel, Alejandro. “Una Unasur de baja Intensidad: Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur”. *Revista Nueva Sociedad*. 2014. Disponível em: <<http://nuso.org/articulo/una-unasur-de-baja-intensidad-modelos-en-pugna-y-desaceleracion-del-proceso-de-integracion-en-america-del-sur/>> Acesso em: 07 nov. 2019.

El Tiempo. “Presidente Uribe rechaza propuesta de Brasil para crear ‘alianza’ militar del sur”. *El Tiempo*, 21 mai. 2008.

Estrada, Jairo. *Construcción del modelo neoliberal en Colombia, 1970-2004*. Bogotá: Aurora. 2004.

Estrado, Jairo. *Elites Intelectuales y diseño de políticas de ajuste estructural en Colombia 1988-2000*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2006.

Frenkel, Alejandro. “Prosur: el último Frankenstein de la integración sudamericana”. *Nueva Sociedad*. Jun. 2019. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

García, Alan. *90 años de aprismo. Hay hermanos, muchísimo que hacer*. Lima: Titanium Editores. 2013.

García, María. “Samper admite por primera vez que el narcotráfico pagó su campaña electoral”. El País, 22 jul. 1998. Disponível em: <https://elpais.com/diario/1998/07/22/internacional/901058401_850215.html>. Acesso em: 25 mai. 2019.

Harnecker, Marta. Un mundo a construir: nuevos caminos. Espanha: El Viejo Topo. 2017.

Houtart, François. El camino de la utopia desde un mundo de incertidumbre. Panamá: Rub Sass Editorial Clacso. 2009.

III Cumbre Presidencial Sudamericana. Declaración del Cusco sobre la comunidad sudamericana de naciones. Cusco, 2004. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03_d.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

Info Defensa. Perú disuelve su delegación en Unasur. Info Defensa, 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.infodefensa.com/latam/2019/04/30/noticia-disuelve-delegacion-unasur.html>>. Acesso em: 28 mai. 2019.

Ipea. “Análise preliminar do acordo Mercosul-União Europeia”. Carta de Conjuntura, nº 44, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/190718_cc_44_notatecnica_acordo_mercosul.pdf>. Acesso em: 15. nov. 2019.

Kato, Junko. “Path dependency as a logic of comparative studies: theorization and application”. Trabalho apresentado na Annual Meeting of American Political Science Association (APSA), São Francisco, set. 1996.

Klachko, Paula; Arkonada, Katu. As lutas populares na América Latina e os governos progressistas. São Paulo: Expressão Popular. 2017.

Klein, Naomi. La doctrina del Shock. Barcelona: Paidós. 2010.

Levi, Margaret. “A model, a method and a map: rational choice in comparative analysis”. in Lichbach, Mark; Zuckerman, Alan (eds), Comparative Politics: rationality, culture and structure. Nova York: Cambridge University Press. 1997.

Martinez, Elias David; Lyra, Mariana P. “O Processo de Dessecuritização do Narcotráfico na Unasul”. Contexto internacional, Rio de Janeiro Vol. 37 num 2 (2015): 661-691 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292015000200661&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2019.

Martinez, José. “Neoliberalismo y Genocidio en el Régimen Fujimorista”. HAOL num 19 (2009): 65-75. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3066001.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2020.

Mercatante, Esteban. “Acuerdo UE-MERCOSUR, hacia una “triple dependencia?” Rebellion. 02 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.rebellion.org/noticia.php?id=257860>>. Acesso em: 15 nov. 2019.

Miranda, Roberto. “Crisis diplomáticas entre Colombia y Venezuela ¿Argentina neutral?” *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, Vol: 8 (2017): 122-138.

Muñoz, Alfredo. “El nuevo político y económico de América Latina: Alianza Pacífico versus UNASUR”. *Estudios Geográficos*, Vol. 73 (2012): 703-719.

Nery, Thiago. “UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano”. Caderno CRH, Salvador. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0059.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2019.

Niño, Edgar. “De los últimos días del gobierno de Santos a los primeros días de Duque”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 24 set. 2018. Disponível em: <<http://revistafal.com/politica-exterior-colombiana-en-transicion/>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

Nodal. “Desintegración Regional: sólo cinco de los doce países quedan en la Unasur tras la salida de Ecuador”. 15 mar. 2019. Disponível em: <<https://www.nodal.am/2019/03/desintengracion-regional-solo-cinco-de-los-doce-paises-quedan-en-la-unasur-tras-la-salida-de-ecuador/>>. Acesso em: 11 nov. 2019.

Pereira da Silva, Fabrício. “Da onda rosa à era progressista: a hora do balanço”. *Revista SURES*, num 5 (2015): 67-94. Disponível em: <<https://ojs.unila.edu.br/sures/article/view/295>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

Putnam, Robert. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, Vol: 18 num 36 (2010): 147-174.

Romero, Ana María Suárez. “Aliança do Pacífico: soberania nacional e estratégia de integração na América Latina?”. *Conjuntura Global*, Vol: 3 num 2 (2014): 89-98.

Santos, Fabio Luis Barbosa. *Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)*. São Paulo: Elefante. 2018.

Serrano, Lorena. “Chile en la UNASUR: percepciones de actores clave sobre la organización”. *Estudios Internacionales*, Vol: 188 (2017): 9-36.

Tokatlian, Juan Gabriel. “Política antidrogas de Estados Unidos y cultivos ilícitos en Colombia. La funesta rutinización de una estrategia desacertada”. In: Tokatlian, Juan Gabriel et al. *Colombia: Economía y política internacional*. Bogotá: Iepri & Fica. 2004.

Unasul. *Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americana*, Brasília. 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

Vigevani, Tullo; Cepaluni, Gabriel. “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro Vol: 29 num 2 (2007): 273-335. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2019.

A crise institucional da unasul na segunda década do século XXI: das fissuras em sua gênese aos efeitos da guinada... pág. 26

Villa, Rafael Duarte; Viana, Manuela Trindade. “Os anos de Uribe na Colômbia: Segurança interna e aliança estratégica com EUA na construção do Estado-nação”. Carta Internacional, Vol: 5 num 2 (2010).

Zanatta, Loris. Uma breve história da América Latina. São Paulo: Cultrix. 2017.

Zibechi, Raúl; Machado, Decio. Os limites do progressismo: sobre a impossibilidade de mudar o mundo de cima para baixo. Rio de Janeiro: Consequência. 2017.

REVISTA
INCLUSIONES M.R.
REVISTA DE HUMANIDADES
Y CIENCIAS SOCIALES

CUADERNOS DE SOFÍA
EDITORIAL

Las opiniones, análisis y conclusiones del autor son de su responsabilidad y no necesariamente reflejan el pensamiento de la **Revista Inclusiones**.

La reproducción parcial y/o total de este artículo debe hacerse con permiso de **Revista Inclusiones**.