

União de Nações Sul-Americanas: Da Construção ao Colapso Institucional

Ana Luísa Prado da Silva - 96460

América Latina Hoje

Lisboa, 28 de Fevereiro de 2021

Resumo: A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é uma experiência embrionária de articulação política a nível regional (Nery, 2016). À luz da abordagem institucional e de regimes, o artigo tem como objetivo compreender a natureza da organização, e ainda analisar a importância do contexto político dos Estados-Membros para a existência da UNASUL. Para tal, executamos uma análise documental do Tratado Constitutivo da Unasul (2008) para compreensão dos objetivos, características e a estrutura orgânica da organização. Portanto, demonstramos que a UNASUL enquadra-se na tipologia de uma organização intergovernamental regional. Diante deste cenário, argumentamos que o colapso da UNASUL coincide com o crescimento da ofensiva conservadora na região sul- americana.

Palavras-chaves: UNASUL; Organização Intergovernamental Regional; Articulação Política; Contexto Político; Colapso Institucional

Abstract: The Union of South America Nations (USAN) is an embryonic experience of political articulation at regional level. Considering the institutional and regime approach, the article aims to understand the nature of this organization, and also to analyze the importance of the political context of the Member-States for the existence of the USAN. To this end, we do a bibliographical analysis of the USAN Constitutive Treaty (2008) to understand the goals, characteristics and the organic structure of the organization. Therefore, we demonstrate that USAN fits the topology of a regional intergovernmental organization. In this context, we argue that the collapse of the USAN coincides with the growth of the conservative offensive in the South America region.

Keywords: USAN; Regional Intergovernmental Organization; Political Articulation; Political Context, Institutional Collapse

INTRODUÇÃO

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) é um instrumento de articulação política de dimensão regional. Diferentemente de outras propostas de integração sul-americana, o enfoque político da UNASUL foi consolidado previamente às questões de natureza comercial. (Nery, 2016). Sendo assim, a gênese da UNASUL faz alusão a uma série de antecedentes históricos, especialmente reuniões presidenciais sul-americanas iniciadas em 2000, que delinearão as diretrizes e contornos institucionais do que se transformaria, em seguida, na UNASUL. Na I Cúpula Energética Sul-Americana em 2007, os Chefes de Estado decidiram que a Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN) denominaria, UNASUL. A

partir desse momento inaugura-se um espaço político de diálogo, com a celebração de uma reunião-extraordinária em 2008 entre os líderes sul-americanos, originando o Tratado Constitutivo da Unasul (Nery, 2016).

Tendo como ponto de partida estas assunções, este artigo tem como objetivo principal analisar a UNASUL via uma abordagem institucional e de regimes, e assim perceber a importância do contexto político nacional dos Estados Membros para a existência da UNASUL. Procuramos, deste modo compreender, *de que forma o Tratado Constitutivo é um instrumento para analisar a UNASUL? E de que modo, o contexto político nacional dos membros afeta a UNASUL?* Para responder estas questões, o artigo encontra-se organizado em três seções principais. Na primeira seção apresentamos o contexto histórico e o enquadramento teórico, clarificando os marcos para o surgimento da UNASUL, resumizando os eventos em ordem cronológica, com intuito de demonstrar que a UNASUL se enquadra na tipologia de Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG). Na segunda parte, introduzimos a análise documental do Tratado Constitutivo da Unasul à luz da abordagem institucional e de regimes, compreendemos, os objetivos, características e composição e a estrutura orgânica da organização. Para tal analisamos o Tratado Constitutivo, identificando os princípios, normas, regras, procedimentos de decisão e a estrutura hierárquica. Terminamos com a sessão de discussão em que concluímos que a UNASUL enfrenta desafios referentes ao financiamento e mudanças políticas na região, conduzindo, assim, ao colapso da organização.

1. UNASUL: Construção de um projeto político sul-americano

Nesta seção abordaremos os elementos impulsionadores para a formação da UNASUL, assim como definimos o conceito de organizações intergovernamentais. A UNASUL representa um instrumento de articulação política entre os países da América do Sul. É importante sublinhar que previamente à criação da UNASUL, nos deparamos com a ausência de um Tratado de carácter amplo envolvendo os doze países da América do Sul (Nery, 2016). A partir de uma série de encontros presidenciais sul-americanos, inaugurou-se um espaço político de diálogo, culminando, assim, na criação da UNASUL.

Na I Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, debateu-se como organizar a harmonia cooperativa e coordenada entre os Estados em diversos domínios: comércio, infraestrutura, informação e tecnologia e combate contra drogas ilícitas (Nery, 2016). Nesta fase embrionária, os objetivos políticos não foram definidos, assim, centrou-se no propósito

econômico: criar uma área de livre comércio entre Mercosul¹ e Comunidade Andina das Nações (CAN)². No entanto, a primeira reunião teve como resultado a criação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)³ (Nery, 2016).

Já, em 2002, ocorreu a II Reunião de Presidentes da América do Sul, onde a IIRSA foi objeto predominante nas discussões. Posteriormente, em 2004, realizou-se a III Reunião de Presidentes da América do Sul. Este evento centrou-se na elaboração da Declaração de Cusco, resultando, a Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN), base futura para a UNASUL. É importante salientar também que a Declaração de Cusco enfatiza a dimensão política, apontando, assim, para a superação do âmbito comercial (Nery, 2016).

Entre os anos 2005 e 2007, foram celebradas três Cúpulas cruciais para a definição dos contornos institucionais e objetivos do que se transformaria, em seguida, na UNASUL (Nery, 2016). Em 2005, a I Cúpula da CSN, apresentou as ideias da gênese sobre a institucionalidade do novo organismo. Posteriormente, em 2006, realizou-se a II Cúpula da CSN com objetivo de definir os princípios e objetivos do novo modelo de integração. Assim, lançou a Declaração de Cochabamba, ressaltando que a construção da CSN deveria envolver diversos âmbitos: político, social, cultural, econômico, financeiro, ambiental e infraestrutura (Nery, 2016). A Declaração de Cochabamba destaca que a integração aspirada deveria ter uma identidade própria, pluralista e reconhecendo as distintas concepções políticas de cada país (Nery, 2016).

Finalmente, o último encontro antes da criação da UNASUL ocorreu com a I Cúpula Energética Sul-Americana em 2007. Neste encontro, os Chefes de Estados decidiram que a CSN, denominaria, UNASUL. É importante apontar que esta mudança não representou apenas uma simples troca de nome, dado que o fórum de concertação política transformou-se, assim, em uma organização internacional (Nery, 2016). Portanto, ao longo dos três encontros ocorridos entre 2005 e 2007, foram definidas as orientações centrais que proporcionaram a criação da UNASUL (Botelho, 2013; Costa, 2010; Rocha Valencia; Morales Ruvalcaba, 2013 *apud* Nery, 2016). Por fim, no dia 23 de maio de 2008, foi celebrada, em Brasília, uma

¹ O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional estabelecido em 1991 através do Tratado de Assunção e composto inicialmente pela Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021].

² A Comunidade Andina das Nações (CAN) é um bloco econômico fundado em 1969, envolvendo os seguintes países membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidade_Andina. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021].

³ A IIRSA tem como principal objetivo promover a integração física nas áreas de transporte, comunicações e energia.

reunião extraordinária entre os líderes sul-americanos, originando o Tratado Constitutivo⁴ (Nery, 2016).

Dado o enquadramento histórico do surgimento, definimos neste artigo, a UNASUL como uma organização “voltada à cooperação regional, partindo viés político, porém abrangendo as vertentes econômica, de infraestrutura, social e de defesa” (Souza, 2015, p.95 *apud* Rezende & Willrich, 2018, p.97). Além disso, a UNASUL é um mecanismo para inserção internacional, aderindo um papel mediador dos conflitos regionais a partir da construção de consensos entre os países membros (Nery, 2016), e ainda, promove uma relativa autonomia do subcontinente em relação à penetração dos Estados Unidos da América (USA). Sendo assim, a UNASUL orientava-se para a criação de políticas endógenas de cooperação “pautada em interesses históricos, políticos e culturais, desvinculadas de influências estadunidenses” (Souza, 2015, p.95 *apud* Rezende & Willrich, 2018, p.97). Dito isto, no presente artigo, classificamos a UNASUL na tipologia de Organizações Intergovernamentais (OIG). Podemos definir, as OIG, como: “associações estabelecidas por governos ou seus representantes suficientemente institucionalizados para exigir reuniões regulares, regras que governam a tomada de decisão, uma equipe permanente e uma sede”⁵ (Shanks et al., 1996, p.593 *apud* Volgy et al., 2008, p.850).

Tendo em consideração a definição, analisamos a UNASUL com base na contraposição de duas abordagens no campo das teorias de Organizações Internacionais: regimes e institucional. Segundo Barkin (2013), os regimes referem aos efeitos comportamentais das Organizações Internacionais (IOs) em outros atores, especialmente nos Estados. Assim, podemos definir regimes como “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno das quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das relações internacionais”⁶ (Krasner, 1982, p.186). Em contrapartida, a abordagem institucional centraliza-se na estrutura formal das OIs, evidenciando, assim, os componentes estruturais. Dito isto, o ponto de partida para a análise da abordagem institucional, é nomeadamente o Tratado Constitutivo da Unasul (Barkin, 2013).

⁴ A UNASUL foi criada oficialmente em 23 de maio de 2008, porém, seu Tratado Constitutivo entrou em vigor apenas em 2011, quando os 12 países membros finalmente ratificaram-o internamente.

⁵ Versão original: “associations established by governments or their representatives that are sufficiently institutionalized to require regular meetings, rules governing decision making, a permanent staff, and a headquarters” (Shanks et.al, 1996, *apud* Volgy et al., 2008 p.593).

⁶ Versão original: “ as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations” (Krasner, 1982, p.186).

2. Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas

O Tratado Constitutivo⁷ (2008) evidencia um viés geopolítico, pois enfatiza que “a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar” (UNASUL, 2008, p.1). Para este fim, a gênese da UNASUL centra-se na dimensão política com a finalidade de afirmar a região como um pólo essencial do sistema internacional.

2.1 Os objetivos da UNASUL

Os objetivos gerais, estão previstos no Artigo 2º (TC), salientam o diálogo político, as políticas sociais, o meio ambiente, a energia, a infraestrutura e o financiamento, deixando em segundo plano a componente comercial. Com a pretensão de abranger questões distintas, o Artigo 3º (TC) enumera vinte e um objetivos específicos para serem alcançados pela UNASUL e pelos seus membros.⁸ É importante sublinhar que o conjunto desses objetivos faz alusão às intenções presidenciais dos países sul-americanos. De fato, os discursos presidenciais se materializam em um documento de intenções orientadas para a integração regional. Podemos ilustrar que o discurso da ex-presidente da República do Chile, Michelle Bachelet, enfatiza os valores e desafios compartilhados, propondo, então, uma identificação política:

“Meus país comparece com entusiasmo e esta União Sul-Americana de Nações, porque, como aqui foi dito com muita clareza, não apenas é indispensavelmente em termos dos desafios comuns que temos a possibilidade de seguir avançando em respostas comuns, mas também porque, em nossa opinião, é um gigantesco catalisador para o desenvolvimento porque nos outorga a oportunidade de termos uma voz forte e clara ante este mundo do Século XXI” (Bachelet, 2008, *apud* Meunier & Medeiros, 2013, p.700).

Além disso, observamos que nenhum dos objetivos específicos trata-se de questões comerciais ou indicações de integração de mercados - zona livre de comércio ou união aduaneira (Nery, 2016). Portanto, argumentamos que a UNASUL foi constituída como uma organização política base, pois abriga em sua institucionalidade uma série de ações que revelam uma articulação política entre todos os países da América do Sul.

⁷ O Tratado Constitutivo da Unasul é mencionado ao longo da seção como (TC).

⁸ UNASUL.(2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em:26 de Fevereiro de 2021].

2.2 Características e Composição da UNASUL

De acordo com o Artigo 1º (TC), a UNASUL é definida como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional. Propõe uma integração para além da América do Sul, e revela o seu intuito para o fortalecimento da unidade latino-americana e caribenha⁹ (UNASUL, 2008).

“Afirmando sua determinação de construir uma identidade e cidadania sulamericanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe” (UNASUL, 2008, p.1).

Portanto, a UNASUL atua de forma abrangente, construindo um espaço integrado em diversos âmbitos. No plano jurídico, o Artigo 11º (TC) determina as fontes jurídicas da UNASUL: i) Tratado Constitutivo; ii) Acordos celebrados pelos Estados Membros da Unasul; iii) Decisões do Conselho de Chefes(as) de Estado e Governo; iv) As Resoluções do Conselho de Ministros(as) das Relações Exteriores; v) Disposições do Conselho de Delegados(as)¹⁰ (UNASUL, 2008). No que diz respeito às aprovações das normativas, conforme o Artigo 12º (TC), todas são tomadas através de consenso e possuem caráter obrigatório aos Estados Membros. Como estabelece o Artigo 12º (TC), “os atos normativos emanados dos órgão da Unasul serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles” (UNASUL, 2008, p.10). À luz da conceptualização de Krasner (1982) sobre regimes, evidenciamos no Artigo 12º (TC) o procedimento de tomada de decisão - *consenso* - e um conjunto de normas - os *atos normativos*¹¹ (UNASUL, 2008). Identificamos também os princípios basilares da instituição:

“irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes;”¹² (UNASUL, 2008, p.1).

Relativamente à composição da UNASUL, é importante sublinhar que os membros originários, isto é, os fundadores da organização são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile,

⁹ *Idem*

¹⁰ *Idem*

¹¹ *Idem*

¹² UNASUL.(2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em:26 de Fevereiro de 2021].

Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela¹³ (UNASUL, 2008). No entanto, a UNASUL admite a adesão de novos membros, assim classificamos como uma organização relativamente fechada. De acordo com Neto (2017), as organizações internacionais relativamente fechadas exigem procedimentos para adesão de novos membros, envolvendo regras mais rígidas. De fato, o Artigo 20º (TC) indica que estamos perante uma organização internacional relativamente fechada, pois estabelece que o “(...)Conselho de Chefes(as) de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte dos Estados Associados tenham esse status por quatro anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores(...)” (UNASUL, 2008, p. 13).

Além dos Estados Membros, a instituição prevê, no Artigo 19º (TC), a possibilidade dos demais países da América Latina e do Caribe participarem como Estados Associados.¹⁴ Esses países associados poderiam, depois de quatro anos participando da instituição, aderir formalmente, tornando-se Estados Membros, como indica o Artigo 20º¹⁵ (TC) (UNASUL, 2008). Entretanto, não há Estados Associados à UNASUL, apenas países observadores¹⁶: México e Panamá (Júnior, 2017).

Relativamente à duração do Tratado, o Artigo 24º (TC) prevê duração indefinida. Já, no que refere-se ao financiamento, o Artigo 16º (TC) estabelece o financiamento para o funcionamento da Secretaria Geral. Para este fim, os Estados contribuem por meio de cotas diferenciadas, pois tem em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, responsabilidade comum e o princípio da equidade¹⁷ (UNASUL, 2008).

Por fim, a UNASUL tem como característica central o diálogo político. Conforme o Artigo 14º (TC), a concertação política entre os Estados é um fator de harmonia, com a finalidade de assegurar a estabilidade regional e os valores democráticos, e ainda, promover os direitos humanos. Dito isto, a UNASUL na sua gênese visa tanto ser ator internacional como também um polo de poder no sistema internacional. O intuito é evidente na perspectiva

¹³ *Idem*

¹⁴ Os Estados Associados possuem um estatuto idêntico aos membros de pleno direito, entretanto, não possuem o direito de voto (Campos, 2010).

¹⁵ UNASUL.(2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em:26 de Fevereiro de 2021].

¹⁶ Os Estados Observadores apresentam um estatuto mais limitado que os Estados Associados, normalmente apenas possuem o direito de participar nas atividades da instituição em que diretamente possam estar interessados (Campos, 2010).

¹⁷ UNASUL.(2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em:26 de Fevereiro de 2021].

dos líderes dos Estados Membros, por exemplo, na reunião inaugural do UNASUL, o presidente do Brasil declarou: “(...)O Tratado Constitutivo dá personalidade jurídica à Unasul, que ganha expressão política e meios institucionais para realizar seus objetivos(...)Com este Tratado Constitutivo, a América do Sul ganha estatuto de ator global” (Silva, 2008).¹⁸

2.3 A estrutura organizacional da UNASUL

À luz da abordagem institucional, a estrutura orgânica da UNASUL encontra-se no Artigo 4º (TC), determinando que a instituição é constituída pelos seguintes órgãos: i) Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; ii) o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; iii) o Conselho de Delegadas e Delegados e iv) a Secretaria Geral, sediada em Quito¹⁹ (UNASUL, 2008). Essa estrutura é hierárquica, visto que o Conselho de Chefes(as) de Estado e de Governo está em um nível superior ao Conselho de Ministros(as) das Relações Exteriores.

A Presidência Pró-Tempore e os Conselhos Setoriais estão previstos como estruturas necessárias para o desenvolvimento da institucionalidade da organização, entretanto, não são considerados órgãos constituintes para o Tratado Constitutivo. No caso da Presidência Pro-Tempore, de acordo com Artigo 7º (TC), é exercida por cada um dos Estados Membros em períodos anuais, sendo a ordem dos Estados a presidir estabelecida em ordem alfabética²⁰ (UNASUL, 2008).

Relativamente aos Conselhos Setoriais, cada um pode ser visto como um setor em que os países integrantes da UNASUL decidiram estreitar sua cooperação (Surasky, 2014, *apud* Júnior, 2017). Neste sentido, o objetivo dos Conselhos Setoriais é auxiliar e propor políticas públicas de acordo com suas respectivas áreas (Nery, 2016). Portanto, o arcabouço institucional tem a finalidade de ampliar a cooperação regional em diferentes temáticas, e implica a participação de diversos atores políticos e econômicos dos países membros, envolvidos, assim, com a regionalização em suas múltiplas facetas (Lima & Botelho, 2013 *apud* Nery, 2016).

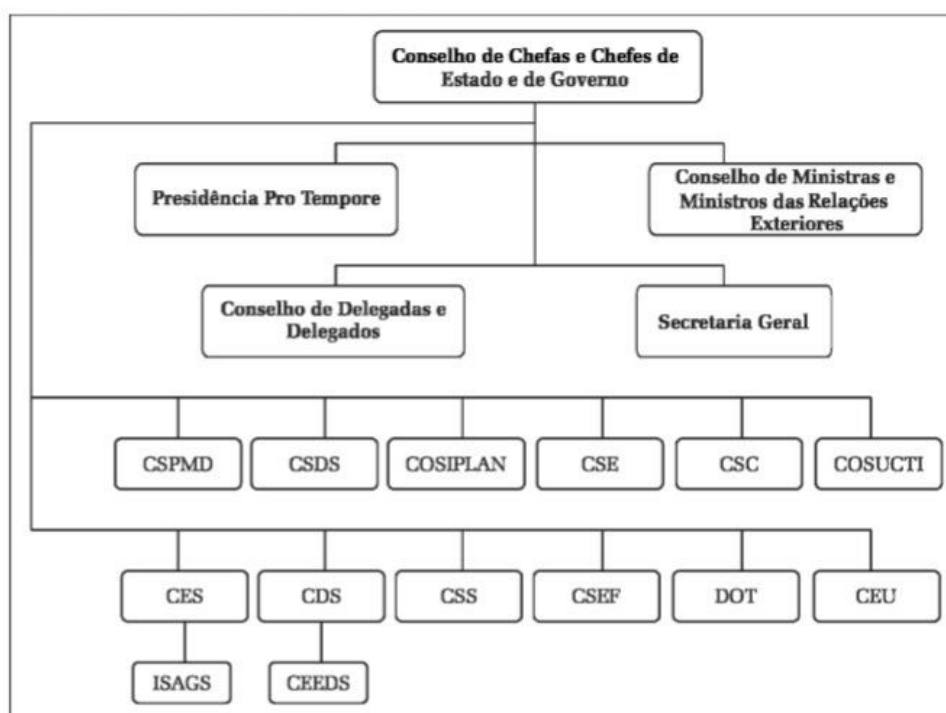
¹⁸ Silva, L. (2008). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União Sul-Americana de Nações - Unasul**. Disponível em: www.biblioteca.presidencia.gov.br. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021]

¹⁹ UNASUL.(2008). **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021].

²⁰ *Idem*

O âmbito energético foi o impulsionador, inaugurando, então, o Conselho Energético Sul-Americano (CES). Já, no período entre 2008 e 2012, a estrutura institucional ampliou-se, incluindo, assim, outras temáticas para a integração sul-americana. Na reunião de chefes de Estado ocorrida em 2008, foram criados o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) e o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) (Nery, 2016).²¹ Posteriormente, na Cúpula de Quito, em 2009, surgiram mais três conselhos: Conselho Sul-Americano sobre o problema Mundial das Drogas (CSPMD), Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) (Nery, 2016). Nos anos posteriores, foram formados outros conselhos nas seguintes áreas: educação (CSE); cultura (CSC); ciência, tecnologia e inovação (COSUCTI); economia e finanças (CSEF); segurança cidadã contra a delinquência organizada transnacional (DOT); e eleitoral (CEU) (Figura 1).

Figura 1. Estrutura Organizacional da UNASUL



Fonte: Elaborado por Nery (2016).

A Figura 1 evidencia o esquema político institucional da UNASUL. Como observamos na Figura 1, o Conselho de Chefes(as) de Estado e de Governo é órgão posicionado no topo, pois o Artigo 6º (TC) estabelece-o como o órgão máximo da UNASUL.

²¹ O Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) e o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS) contam com uma instância de assessoramento e estudos: o Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEEDS), com sede em Buenos Aires, e o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS) com sede no Rio de Janeiro.

Dentre as atribuições do órgão mencionado, podemos sublinhar o estabelecimento das diretrizes políticas. No seguimento hierárquico, temos o Conselho de Ministros(as) das Relações Exteriores. O Artigo 8º (TC) enumera as atribuições, dentre estas, podemos destacar a promoção do diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional. De seguida, temos o Conselho de Delegados(as), encontramos as atribuições do órgão no Artigo 9º (TC), onde estão elencadas as inúmeras atribuições. Evidenciamos que este órgão é responsável por dar continuidade ao diálogo político e à concertação de temas, anteriormente, promovidos pelo Conselho de Ministro(as) das Relações Exteriores²² (UNASUL, 2008) Finalmente, a Secretaria Geral tem caráter operacional, como previsto no Artigo 10º (TC), este órgão, sob a condução do Secretário-Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação pela delegação dos mesmos. À luz da abordagem de regimes, identificamos uma regra específica: o cargo de Secretário-Geral tem mandato de 2 anos e não pode ser ocupado seguidamente por indivíduos de uma mesma nacionalidade²³ (UNASUL, 2008).

Por outro lado, numa perspectiva institucionalista, a organização tem um artigo voltado para o desenvolvimento da institucionalidade, como evidente o Artigo 5º (TC) propõe que:

“Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes” (UNASUL, 2008, p. 4).

Ademais, o Artigo 5º revela o papel da estrutura hierárquica da UNASUL, pois essas instâncias devem reportar ao Conselho de Delegados(as), e assim, são levados ao Conselho de Chefes(as) de Estado ou ao Conselho de Relações Exteriores.

“Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso” (UNASUL, 2008, p. 5).

3. Discussão do colapso da UNASUL

A partir de 2016, visualizamos na região sul-americana uma maior pressão pelo alinhamento aos Estados Unidos. Como salienta Jaeger (2019), o processo de subordinação aos interesses hegemônicos e de conservadorismo social foi verificado em toda região, com

²² *Idem*

²³ *Idem*

Macri na Argentina (2015), Partido Colorado no Paraguai (2018), Piñera no Chile (2018), suspensão da Venezuela do Mercosul (2016), além da crescente polarização política na Venezuela, Equador e Bolívia. Portanto, a crise da UNASUL faz parte dessa conjuntura, que se inicia em 2017 quando o Secretário-Geral, Ernesto Samper, deixa o cargo em protesto ao impeachment de Dilma Rousseff, anunciando, assim, a ruptura democrática. Desde então, o órgão encontra-se sem comando efetivo (Jaeger, 2019).

Ademais, é importante apontar que a posse da Presidência Pró-Tempore do Ministro das Relações Exteriores da Bolívia, Fernando Huanacuni, em 2018, resultou na suspensão voluntária de seis Estados Membros da UNASUL: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (Jaeger, 2019). Simultaneamente, a situação política da Venezuela foi considerada uma justificativa para a saída da UNASUL, especialmente pela quebra do Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia (Cruz, 2020). Além disso, consideramos que o anúncio do presidente Colombiano Duque na criação de um novo organismo para a substituição da UNASUL, nomeadamente, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), é um fator agravante para o colapso da UNASUL. Como anunciado por Duque, o PROSUL seria (...) “mais do que uma organização burocrática e a serviço de um governo particular, seria um mecanismo de coordenação sul-americana” (Sputnik News, 2019).²⁴ Neste sentido, a tendência do PROSUL enquadra-se como continuidade da corrente ofensiva conservadora presente na região, atendendo aos objetivos de aproximação com os USA (Jaeger, 2019). Portanto, argumentamos que o colapso da UNASUL coincide com o crescimento da ofensiva conservadora na região sul-americana. Como evidenciamos na Tabela 1, a criação da UNASUL ocorreu em 2008, no auge dos governos de Esquerda latino-americanos. Em contraste, no contexto de crise da organização, percebemos uma alteração do panorama político da região devido à ascensão dos governos de direita e centro-direita (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai e Peru).

É importante destacar que as organizações de integração regionais, como por exemplo, a UNASUL, são afetadas pelas mudanças políticas internas dos estados-membros, criando, desta forma, divergências ideológicas no seio da UNASUL (Orjuela & Chenou, 2019). Neste sentido, a ideologia é considerada uma determinante interna para explicar a integração regional sul-americana. De acordo com Orjuela & Chenou (2019), o nível de

²⁴ Sputnik News. (2019). **Colômbia defende criar “PROSUL” para substituir a UNASUL**. Disponível em: <https://br.sputniknews.com/americas/2019011413109385-unasul-prosul-colombia-duque-venezuela/>. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021].

afinidade ideológica ou a falta desta entre os presidentes que formam uma organização de integração regional afeta o grau de sucesso, estagnação ou crise da organização. No caso da UNASUL, observamos que o cenário da criação da organização incidiu no período de governos de Esquerda, a chamada *onda rosa* que, recentemente, deu lugar a governos voltados para Direita - *onda azul* (Júnior, 2017). Sendo assim, a transformação política marca o final da *onda rosa*, e ainda, afeta a convergência ideológica no interior na UNASUL, enfraquecendo o regionalismo latino-americano (Orjuela & Chenou, 2019). Portanto, o aprofundamento da nova conjuntura política impulsionou a criação do PROSUL como uma alternativa adotada pelos antigos membros da UNASUL - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru - com a finalidade de substituí-la. De fato, o PROSUL revela uma mudança de orientação ideológica²⁵ (Silva, 2019).

²⁵ Silva, A. (2019). **Novo bloco representa guinada geopolítica latino-americana**. *Jornal da Universidade de São Paulo no Ar* (1st ed). Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/novo-bloco-representa-guinada-geopolitica-latino-americana/>[Consultado em 28 de Fevereiro de 2021].

Tabela 1 - Contexto político da Criação (2008) e Colapso (2018) da UNASUL

Membros da UNASUL	Chefes de Governo (2008)	Partido Político	Espectro Político	Chefes de Governo (2018)	Partido Político	Espectro Político
República Argentina	Cristina Kirchner	Partido Justicialista	Esquerda Peronista	Mauricio Macri	Cambiamos*	Centro - Direita
República Federativa do Brasil	Lula da Silva	Partido dos Trabalhadores	Esquerda	Jair Bolsonaro	Partido Social Liberal	Direita a Extrema direita
República da Bolívia	Evo Morales	Movimento para o Socialismo	Esquerda	Evo Morales	Movimento para o Socialismo	Esquerda
República do Equador	Rafael Correa	Alianza Pais	Esquerda	Lenín Moreno	Alianza Pais	Centro - Esquerda
República Cooperativa da Guiana	Bharrat Jagdeo	Partido Progressista do Povo	Esquerda	David Granger	Aliança para União Nacional	Direita
República da Colômbia	Álvaro Uribe Vélez	Partido Liberal Colombiano	Centro - Esquerda	Iván Duque Márquez	Centro Democrático	Direita a Extrema Direita
República do Chile	Michelle Bachelet	Partido Socialista do Chile	Centro - Esquerda	Sebastian Piñera	Chile Vamos*	Centro - Direita
República do Peru	Alan García	Partido Aprista Peruano	Centro - Esquerda	Martin Vizcarra	Peruanos para a Mudança	Centro - Direita
República do Paraguai	Ninacor Duarte Frutos	Partido Colorado	Direita	Mario Abdo Benitez	Partido Colorado	Direita
República do Suriname	Ronald Venetiaan	Partido Nacional do Suriname	Esquerda	Dési Bouterse	Partido Nacional Democrático	Esquerda
República Oriental do Uruguai	Tabaré Vázquez	Frente Ampla	Centro - Esquerda	Tabaré Vázquez	Frente Ampla	Centro - Esquerda
República Bolivariana da Venezuela	Hugo Chávez	Partido Socialista Unido da Venezuela	Esquerda a Extrema Esquerda	Nicolás Maduro	Partido Socialista Unido da Venezuela	Esquerda a Extrema Esquerda

Fonte: Autoria Própria com base nas informações dos sites dos respectivos partidos políticos.

Simultaneamente à mudança do contexto político regional, a UNASUL tem sido alvo de críticas. Segundo Júnior (2017), os principais obstáculos para o avanço da UNASUL envolve o financiamento de projetos e o diálogo complexo entre alguns países devido às concertações políticas e posicionamento no espectro político de determinantes governantes. Langenhove & Kingah (2016 *apud* Júnior, 2017) ilustram o aspecto da mudança de ciclo político. Por exemplo, a inexistência de uma aceitação geral das regras das instituições regionais, conduz as iniciativas regionais serem objetos de rupturas no contexto de mudanças políticas. Nesta lógica, o fato da UNASUL funcionar em um esquema estritamente intergovernamental, enfatiza as divergências entre os Estados, assim as polarizações políticas acabam se sobrepondo:

“Unasul é um reflexo do funcionamento de esquemas estritamente intergovernamentais, nos quais as políticas nacionais voltadas para as posições diferenciadas e polarizadas entre os Estados acabam diminuindo o dinamismo das vontades convergentes. As incertezas nos processos em que tudo é decidido por consenso paralisam estruturas e processos em que tudo é decidido por consenso paralisam estruturas e propósitos integracionistas, como tem sido desde longos meses sem a eleição de um Secretário-geral”²⁶ (Baspineiro, 2017, p.1 *apud* 23 Júnior, 2017, p.189).

CONCLUSÃO

A UNASUL surge como aprofundamento de um projeto regional anterior, a Comunidade Sul-Americana de Nações (Nery, 2016). A criação da UNASUL “constitui um dos fatos mais importantes na história do processo de integração regional”, pois é uma tentativa embrionária de um instrumento jurídico incluindo todos os países da região (Nery, 2016 p.68). Através da análise documental do Tratado Constitutivo, podemos enquadrar a UNASUL como uma Organização Intergovernamental Internacional, visto que o seu Tratado Constitutivo determina o consenso como procedimento de decisão, a sede da Secretaria-Geral em Quito, e ainda prevê reuniões regulares dos governos (UNASUL, 2008). Ao longo do artigo, identificamos as especificidades do projeto político sul-americano. À luz da abordagem institucional e de regimes, analisamos o aparato legal, identificando os objetivos, composição, princípios e as regras da UNASUL. Já, no ponto de vista institucional,

²⁶ Versão original: “Unasur es reflejo del funcionamiento de esquemas estrictamente intergubernamentales, en los que los ensimismamientos de políticas nacionales anilladas a posiciones diferenciadas y polarizadas entre los Estados acaban disminuyendo el dinamismo de las voluntades convergentes. Las indefiniciones en procesos donde todo se decide por consenso paralogizan las estructuras y los propósitos integracionistas, como ocurre desde hacen ya largos meses sin la elección de un/a Secretario/a General” (BASPINEIRO, 2017, p. 1)

debruçamos na estrutura orgânica da instituição, evidenciando a estrutura hierárquica dos órgãos constituintes.

Tendo em vista os desafios, o vazio no cargo de Secretário-Geral desde 2017 é um demonstrativo das dificuldades que o UNASUL vem enfrentando, e gera, então, um desentendimento ainda maior em torno das diferenças ideológicas dos Estados membros (Júnior, 2017). Simultaneamente, a saída voluntária da metade dos membros, incluindo de potências hegemônicas regionais, como por exemplo, o Brasil (Muniz & Sant'Anna, 2018), e a criação do PROSUL enfatiza o enfraquecimento da UNASUL, revelando que os países membros não convergem sua atuação. Diante da mudança do cenário político da região, o sucesso e o colapso das experiências de regionalismo na América do Sul aparenta ser fruto das afinidades ideológicas (Orjuela & Chenou, 2019). Conclui-se, portanto, que a UNASUL além de estar sujeita às transformações estruturais do sistema internacional, no nível global, também é alvo das mudanças políticas domésticas dos países integrantes, no nível nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barkin, J. (2013). *International organization: Theories and Institutions* (2nd ed., pp. 29-40). New York, NY: Palgrave Macmillan.

Campos, J. (2010). *Organizações internacionais* (pp. 78-96). Coimbra: Coimbra.

Cruz, D. (2020). Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou? *Revista de Geopolítica*, 11(4), 111-122.

Jaeger, B. (2019). Crise e colapso da UNASUL: o desmantelamento da integração sul-americana em tempos de ofensiva conservadora. *Conjuntura Austral*, 10(49), 5-12. doi: 10.22456/2178-8839.88358

Júnior, R. (2017). *A Integração Regional na América do Sul: A Efetividade da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)* (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas.

Júnior, R. (2018). Pesquisa analisa o papel da UNASUL na integração regional. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/index.php/ju/noticias/2018/05/02/pesquisa-analisa-papel-da-una-sul-na-integracao-regional>. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021]

Krasner, S. (1982). Structural Causes and regimes consequences: regimes as intervening variable. *International Organization*, 36(2), 186.

Meunier, I., & Madeiros, M. (2013). Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da Unasul. *Revista De Ciências Sociais*, 56(3), 673-712.

Muniz, A., & Sant'Anna, S. (2018). Integração regional na América Latina: o papel do estado nas políticas públicas para o desenvolvimento, os direitos humanos e sociais e uma estratégia sul-sul - Volume 2. doi: 10.24824/978854442901.3

Nery, T. (2016). UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, 29(3), 59-75. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792016000400005>

Neto, J. (2013). *Teoria Geral das Organizações Internacionais* (3rd ed., pp. 163-166). São Paulo: Saraiva.

Orjuela, D & Chenou, J. (2019). Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin America integration. *International Area Studies Review*, 22 (1), 41-53.

Silva, A. (2019). Novo bloco representa guinada geopolítica latino-americana. *Jornal da Universidade de São Paulo no Ar* (1st ed). Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/novo-bloco-representa-guinada-geopolitica-latino-americana/> [Consultado em 28 de Fevereiro de 2021].

UNASUL. (2008). Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf. [Consultado em: 26 de Fevereiro de 2021]

Volgy, T., Fausett, E., Grant, K., & Rodgers, S. (2008). Identifying Formal Intergovernmental Organizations. *Journal Of Peace Research*, 45(6), 837-850. doi: 10.1177/0022343308096159

Willrich, E., & Rezende, L. (2018). Sobre a identidade sul-americana em defesa na UNASUL. *Revista Da Escola De Guerra Naval*, 24(1), 96-119. doi: 10.22491/1809-3191.v24n1.p96-119