

Os rumos da integração regional no subcontinente: da UNASUL ao PROSUL, o que mudou?

Dayana Aparecida Marques de Oliveira Cruz¹

Resumo

A criação do Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL), em abril de 2019, é resultado do novo contexto político e de integração regional na América do Sul. O acordo firmado por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru foi proposto em substituição à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), criada em 2008. O objetivo deste artigo é discutir sobre as principais alterações na integração regional sul-americana decorrentes da substituição. Para atingir o objetivo mencionado, comparamos os principais documentos normativos dos acordos. Concluímos que o PROSUL representa um retrocesso por se tratar de uma proposta simplória e genérica para a integração regional no subcontinente.

Palavras-chave: Integração regional; UNASUL; PROSUL.

The directions of regional integration in South America: From UNASUL to PROSUL, what has changed?

Abstract

The creation of the South America Progress Forum (PROSUL), in April 2019, is the result of the new political context and regional integration in South America. The agreement signed by Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay and Peru was proposed to replace the Union of South American Nations (UNASUL), created in 2008. The purpose of this article is to discuss the main changes in South American regional integration resulting from the replacement. To achieve the mentioned objective, we compared the main normative documents of the agreements. We conclude that PROSUL represents a setback because it is a simplifying and generic proposal for regional integration in the South America.

Keywords: Regional integration; UNASUL; PROSUL.

Las direcciones de integración regional en América del Sur: de UNASUR a PROSUR, ¿qué ha cambiado?

Resumen

La creación del Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), en abril de 2019, es el resultado del nuevo contexto político y la integración regional en América del Sur. El acuerdo firmado por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú fueron propuestos para reemplazar a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada en 2008. El propósito de este artículo es discutir los principales cambios en la integración regional sudamericana resultantes del reemplazo. Para lograr el objetivo mencionado, comparamos los principales documentos normativos de los acuerdos. Concluimos que PROSUR representa un revés porque es una propuesta simplificadora y genérica para la integración regional en el subcontinente.

Palabras-clave: Integración regional; UNASUR; PROSUR.

¹Docente do Departamento de Geografia, Turismo e Humanidades da UFSCar/Sorocaba. Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFSCar/Sorocaba (PPGGeo). Contato: d.dayana@hotmail.com

Introdução

Após a quebra dos acordos cobertos pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), os países sul-americanos lançaram mão da estratégia dos blocos regionais para a inserção competitiva das economias no mercado internacional. No contexto do regionalismo aberto e da adoção das políticas neoliberais, o foco das iniciativas de integração regional como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN) restringiram-se ao âmbito econômico.

No início dos anos 2000, com a eleição dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, de Néstor Kirchner na Argentina, Evo Morales na Bolívia, Pepe Mujica no Uruguai, novos temas foram incluídos na agenda regional de integração, com foco para o fortalecimento da soberania e da autonomia dos países sul-americanos em relação ao centro do sistema capitalista. O novo contexto de integração foi propiciado, portanto, pelo “giro à esquerda”, no qual, em 2008 foi criada a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e sancionada pelos doze presidentes do subcontinente.

Onze anos após a criação da UNASUL e com novas aspirações e posicionamentos políticos nos governos da América do Sul, devido ao avanço da direita conservadora no subcontinente, uma nova iniciativa foi criada por Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Em 2019, o Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL) substituiu a UNASUL, com uma proposta simplória e genérica para a integração regional.

O objetivo deste artigo é discutir sobre as principais alterações na integração regional sul-americana, considerando a criação do PROSUL em substituição à UNASUL. Não há pretensão em comparar diretamente os resultados concretos das duas iniciativas, pois a disparidade na vigência de tempo dos acordos não permite a comparação em termos materiais do processo de integração. Todavia, a comparação entre as diferentes estruturas organizacionais e entre os diferentes posicionamentos políticos que a UNASUL e o PROSUL representam, são fundamentais para refletir sobre a mudança no perfil da integração sul-americana.

Para tanto, teceremos brevemente algumas considerações após a análise comparativa entre o *Tratado Constitutivo da UNASUL* (UNASUL, 2008)

e as *Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul* (PROSUL, 2019 b).

O texto está dividido em duas partes principais. Na primeira, “UNASUL: o começo e o fim da ampliação dos temas de discussão para a integração regional sul-americana”, indicaremos o contexto de criação e de saída dos membros fundadores da UNASUL. Na segunda, “O PROSUL e o contexto atual da integração regional no subcontinente”, analisaremos as principais diferenças entre os objetivos e discussões promovidos pelo PROSUL em relação à UNASUL.

UNASUL: o começo e o fim da ampliação dos temas de discussão para a integração regional sul-americana

A UNASUL foi criada em 2008, através da assinatura de seu *Tratado Constitutivo*, no dia 23 de maio, pelos doze países sul-americanos (UNASUL, 2008). O acordo surgiu como resultado das transformações no quadro político sul-americano do início dos anos 2000, como um espaço de interlocução regional propondo expandir as discussões pretéritas em termos de integração e cooperação regional para além do campo econômico.

Em outras palavras, viu-se a necessidade de expandir a cooperação regional do âmbito das infraestruturas de transportes, energia e comunicações, que já vinha sendo feita pela Iniciativa para a Integração regional Sul-Americana (IIRSA), para outros campos igualmente importantes no contexto do subcontinente. A proposta da UNASUL abrangeu outros temas e discussões feitas em acordos regionais já existentes na América do Sul, demandando, portanto, uma coordenação política e organizacional aprimorada para a cooperação regional (SANAHUJA, 2000; LIMA, 2013).

A nova ênfase dada à integração regional através da criação da UNASUL foi motivada pela necessidade de afirmação da soberania e da autonomia dos países do subcontinente. Nery (2016, p. 68) avalia que a criação da UNASUL “constitui um dos fatos mais importantes na história do processo de integração regional”, pois as tentativas precedentes não haviam proposto um instrumento jurídico envolvendo todos os países da região.

O contexto político foi imprescindível para que alguns temas fossem considerados nas discussões de abrangência geográfica mais ampla. Os projetos de cooperação regional temáticos foram contemplados pelos conselhos ministeriais da UNASUL sobre defesa; economia e finanças; problema mundial das drogas; saúde; educação; ciência, tecnologia e inovação; desenvolvimento social; energia; infraestrutura e planejamento. No caso do último tema mencionado, foi atribuído ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), a responsabilidade de conduzir os projetos de cooperação regional relacionados às infraestruturas de transportes, energia e comunicação no subcontinente. Logo, após a criação do COSIPLAN, no ano de 2011, a UNASUL incorporou a IIRSA ao conselho.

Os projetos de cooperação regional no âmbito dos transportes, energia e comunicações estiveram baseados na conformação dos Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)² que compreendiam a totalidade do território subcontinental, totalizando 562 projetos (COSIPLAN, 2019). Os eixos foram baseados na experiência brasileira da década de 1990 dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENID) (SOUZA, 2011 e PORTO GONÇALVEZ e QUENTAL, 2012). A UNASUL teve impacto para a integração regional não só pela execução dos projetos, mas sobretudo, por criar um espaço de diálogo próprio destinado à cooperação entre os países sul-americanos, priorizando os projetos binacionais (OLIVEIRA CRUZ, 2017). Podemos citar os casos dos fóruns criados para a cooperação em projetos de construção de corredores bioceânicos, por exemplo, Santos-Ilo (Brasil-Peru) e Paranaguá-Antofagasta (Brasil-Chile), bem como para a cooperação em soluções técnicas na execução dos projetos em áreas de instabilidade geológica, sobretudo no Chile. Os fóruns organizados pela UNASUL deram suporte para o desenvolvimento dos projetos de integração regional.

A contribuição do Brasil foi imprescindível para a criação da UNASUL. Os autores Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida (2014) classificam as tentativas brasileiras para a expansão geográfica da integração como antecedentes fundamentais para a criação da UNASUL.

² Os EIDs foram denominados da seguinte forma: Andino; Amazonas; Capricórnio; Escudo Guianês; Hidrovia Paraguai – Paraná; Interoceânico Central; MERCOSUL-Chile; Peru-Brasil-Bolívia; Do Sul.

As primeiras iniciativas contemporâneas do país que remontam a busca pela expansão geográfica da integração deram-se no governo Itamar Franco durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, com o anúncio da ideia de criar uma Associação de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília (2000) e em Guayaquil (2002). Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a III Reunião de Presidentes da América do Sul. Nesta ocasião, foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a Unasul. O projeto criado naquela reunião foi denominado Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e em 2007, durante a I Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para Unasul (p.125-126).

Com a mudança no quadro político do Brasil a partir de 2016, as aspirações em termos de cooperação internacional também foram modificadas. Em outras palavras, a concepção de fortalecimento da integração regional através da cooperação sul-sul entrou em declínio em 2016, diante do novo contexto político e econômico, cujos principais marcos foram a eleição de Mauricio Macri na Argentina, e o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff no Brasil.

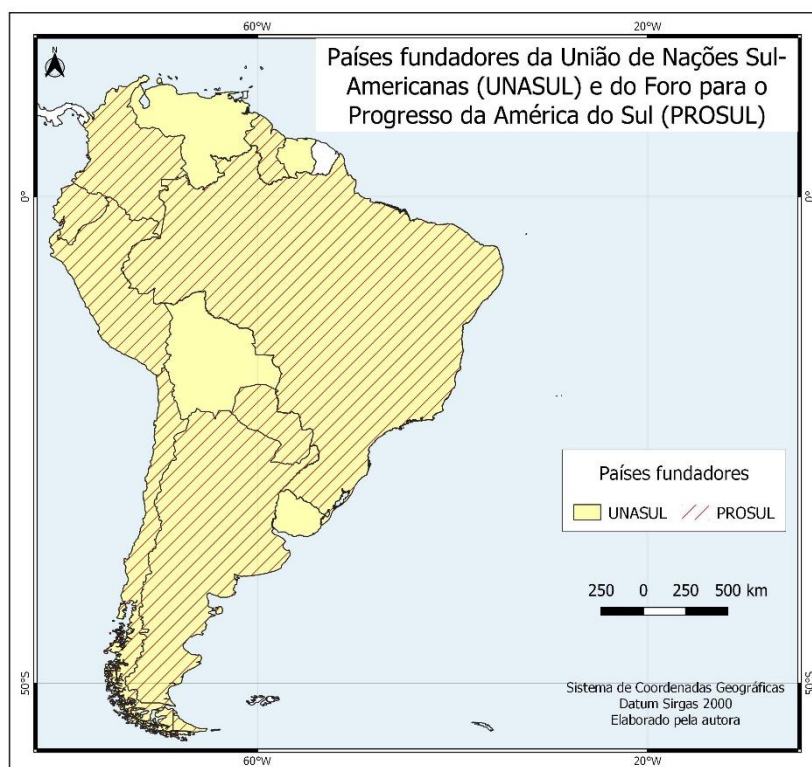
A partir de então, surgiram novas tendências de flexibilização e enfraquecimento do processo de integração regional, que estava em curso desde a criação da UNASUL (OLIVEIRA CRUZ, 2019). Outros acordos regionais na América do Sul também foram atingidos com a nova tendência de flexibilização, como foi o caso do MERCOSUL, citado por Oliveira Cruz (2018). No artigo *O papel do Brasil no processo de integração regional no MERCOSUL*, a autora menciona como resultados da flexibilização do MERCOSUL a ampliação das negociações com países não associados ou membros efetivos do bloco, a adesão da Argentina à Aliança do Pacífico ao tornar-se um dos “Estados Observadores” do acordo, e a perda no protagonismo das discussões sobre o combate às assimetrias dos Estados Partes. A aproximação da Argentina com a Aliança do Pacífico foi um grande passo da mudança no cenário geopolítico sul-americano, pois também significou a aproximação com o modelo econômico adotado pelo bloco, o neoliberalismo.

O aprofundamento do novo cenário deu-se com a eleição de Jair Messias Bolsonaro no Brasil, e das medidas tomadas por Sebastián Piñeda na

tentativa conduziros efeitos da crise do neoliberalismo no Chile. Os dois presidentes foram os líderes na criação do PROSUL.

Observamos uma sobreposição na atuação dos países quanto à criação dos dois acordos, UNASUL e PROSUL, que é demonstrada no mapa 1. Cabe ressaltar que embora o Uruguai, o Suriname e a Bolívia ainda não sejam participantes do PROSUL, na reunião do dia 22 de março de 2019 em Santiago, os três países enviaram seus representantes para acompanhar a consolidação do acordo. Portanto, o único país sul-americano que não foi convidado e, por isso, não compareceu à reunião foia Venezuela.

Mapa 1



A situação política da Venezuela foi o principal argumento utilizado como justificativa da saída da UNASUL pelos estados participantes do PROSUL. Um ano antes da formalização do processo de saída do Brasil da UNASUL - que aconteceu em 15 abril de 2019 - Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru já haviam anunciado a suspensão voluntária de suas participações (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2019). O anúncio de suspensão de participação ocorreu após a denúncia da quebra do Protocolo

adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia (UNASUL, 2010).

A saída dos países citados da UNASUL inaugurou uma nova fase da integração regional dissociada dos ideais e objetivos da cooperação estabelecida entre os estados sul-americanos nos primeiros anos do século XXI, deixando para trás a herança, os avanços e todo o trabalho feito em relação à cooperação regional no período de 2008 a 2019 (OLIVEIRA CRUZ, 2019). A proposta está baseada na ampliação da cartilha neoliberal no subcontinente, feita a partir da exclusão de temas fundamentais para a integração regional, como é o caso das migrações e da cooperação no âmbito da pesquisa, inovação e tecnologia.

O PROSUL e o contexto atual da integração regional no subcontinente

Como mencionado anteriormente, o PROSUL foi criado onze anos após a UNASUL, em 22 de março de 2019, durante uma reunião realizada em Santiago/Chile, com a adoção da *Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul*. A declaração foi sancionada pelos presidentes da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, a qual prevê a implantação gradual do processo de integração com uma “estrutura flexível, leve, que não seja custosa, com regras de funcionamento claras e com mecanismo ágil de tomada de decisões” (PROSUL, 2019 a, s.p).

A criação do PROSUL foi uma alternativa adotada pelos antigos membros da UNASUL, a fim de substituí-la. As diretrizes que regulamentam o funcionamento do PROSUL foram estabelecidas em uma reunião em Nova Iorque, conduzida pelos Ministros das Relações Exteriores dos países participantes. A reunião, ocorrida no dia 25 de setembro de 2019, durante o período da 74ª Reunião da Organização das Nações Unidas, trouxe a novidade de ter um dos principais documentos de um acordo regional sul-americano firmado em um país que não é membro do acordo.

As diretrizes estabelecidas no documento elaborado em Nova Iorque indicaram os objetivos do PROSUL e a necessidade de constituir grupos de trabalho setoriais para debater as questões consideradas fundamentais para o

processo de integração regional. Diferente do *Tratado Constitutivo da UNASUL*, as *Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul* (PROSUL, 2019 b) indicam que os países devem considerar para o processo de integração, seus interesses comuns e suas realidades nacionais, sem considerar ou mencionar a busca pela diminuição das assimetrias, conforme indicava o *Tratado Constitutivo da UNASUL*.

Ao analisar as *Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul* percebemos que há uma grande semelhança em relação às discussões que foram propostas no âmbito da UNASUL, porém de maneira simplória. O principal exemplo é a indicação dos recortes temáticos para a formação de grupos de trabalho. Enquanto na UNASUL havia uma estrutura organizacional baseada em conselhos regionais, formada por diferentes grupos de trabalho, no PROSUL, é indicada apenas a formação de grupos de trabalho. Se a estrutura organizacional da UNASUL já era frágil, conforme analisa Oliveira Cruz (2017), a do PROSUL é praticamente inexistente.

No PROSUL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) permaneceu, assim como era na UNASUL, um dos principais parceiros no apoio às discussões feitas no acordo, a partir da viabilização das reuniões, fóruns e estudos.

Verificamos também a semelhança dos recortes temáticos considerados prioritários para a elaboração de grupos de trabalho, cujos planos deverão ser elaborados ainda no ano de 2020. No PROSUL, as áreas prioritárias são: infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e gestão de desastres. O problema é que no documento que define as diretrizes para o funcionamento do acordo, não há indicação precisa do que deve ser discutido nas áreas consideradas prioritárias, ao invés disso, são feitas apenas indicações genéricas. Vejamos o exemplo dos casos da saúde e da defesa nas *Diretrizes para o Funcionamento do Foro para o Progresso de Integração da América do Sul*: “Saúde - acesso universal aos serviços de saúde” (...) “Defesa: fortalecer a cooperação em matéria de defesa” (PROSUL, 2019 b, p. 3). Diante da complexidade dos temas no subcontinente e das diferentes realidades em termos de acesso à saúde e planejamento para a

defesa, a declaração deveria, no mínimo, definir o que significa o “acesso universal” e a “matéria de defesa”.

Como uma simplificação das pautas propostas para a integração regional, o PROSUL não inclui os seguintes temas propostos anteriormente pela UNASUL: 1. Proposição de mecanismos para a superação das assimetrias regionais e promoção da equidade no processo de integração; 2. Proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade e dos ecossistemas; 3. Políticas para a erradicação da pobreza, desigualdade e do analfabetismo; 4. Tentativas para a harmonização de políticas de cooperação sobre migrações e direitos trabalhistas; 5. Integração produtiva; cooperação em projetos de pesquisa, inovação e produção tecnológica; 6. Promoção da diversidade cultural; 7. Intercâmbio de informações sobre defesa.

Tais temas são imprescindíveis para o desenvolvimento da integração regional, pois eles permitem o fomento de iniciativas que contribuam para a diminuição das desigualdades regionais - principal entrave para a integração sul-americana. Entretanto, considerando o próprio perfil, as motivações e o discurso ideológico em torno desse acordo, concluímos que o debate sobre as desigualdades regionais ficou relegado ao passado, no momento em que a UNASUL foi desmantelada.

Considerações finais

Como vimos ao longo do texto, o PROSUL foi criado para substituir a UNASUL. O novo acordo desconsiderou o que já havia sido discutido anteriormente, incluindo os aspectos mais simples como documentos e mecanismos de difusão comunicação, até os aspectos mais elaborados como os fóruns e projetos.

Ademais, a organização e a proposta do foro são precárias e incipientes. Mesmo após um pouco mais de um ano de sua criação, o site oficial do PROSUL só está disponível no idioma espanhol, com pequenos resumos de três ou quatro linhas de texto para cada área prioritária. O caso das infraestruturas de transportes para integração é ilustrativo, pois enquanto no

PROSUL há apenas a indicação breve do objetivo dessa área no site³, a UNASUL possuía um site específico que agrupava as informações do portfólio de projetos do COSIPLAN, incluindo os grupos de trabalho, projetos, sistema de informação geográfica próprio, documentos normativos etc. Comparativamente, o acesso às informações é mais restrito, dificultando, inclusive a realização de pesquisas sobre o acordo em função da escassez dos dados.

Concluimos que a substituição da UNASUL pelo PROSUL mudou significativamente os rumos da integração e da cooperação sul-americana. Ainda que a análise realizada aqui não tenha considerado aspectos concretos por conta da duração temporal distinta dos acordos, a análise das estruturas organizacionais, do discurso e da disponibilização das informações indicam um novo caminho da integração subcontinental.

Baseada em um discurso ideológico excludente, a criação do PROSUL tornou simplória, genérica e precária a proposta de integração e cooperação regional que vinha sendo desenvolvida nos últimos onze anos. O PROSUL destruiu a capacidade organizacional e democrática dos países do subcontinente em torno de um projeto comum para a soberania e autonomia sul-americana. Por outro lado, indica a ampliação e aprofundamento os laços de dependência e subordinação dos países sul-americanos com o centro do sistema capitalista, sobretudo com os Estados Unidos.

Referências

LIMA, Maria Regina Soares. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. In: **Revista Lua Nova**. São Paulo, 2013, p. 167-201.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. O Brasil e a integração na América do Sul. Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). In: *Relações Internacionais*, 2014, p. 123-134.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)**. Disponível em:

³ O objetivo é: “*Desarrollar una cartera actualizada de proyectos y de procesos y normas que faciliten la integración física, basada en la planificación territorial estratégica y priorizada de acuerdo con su evaluación económica y ambiental.*” (PROSUL, 2020).

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20291-denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>, acesso em 13/05/2020.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. In: **Caderno CRH**, Salvador, v. 29, n. 03, 2016, p. 56-75.

OLIVEIRA CRUZ, Dayana Aparecida Marques. **Geopolítica e integração regional: uma análise dos projetos de integração regional de transportes entre Brasil e Paraguai**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, FCT/UNESP, Presidente Prudente – SP.

_____. O papel do Brasil no processo de integração regional no MERCOSUL. In: **Revista Formação** (ONLINE), v. 25, n. 46, 2018, p. 27-45.

_____. Integração regional sul-americana e a intersecção entre geopolítica e geoeconomia: reflexões sobre a UNASUL e o MERCOSUL. In: ALVES, D. F (et al.). **A dimensão política no espaço: conflitos e desigualdades territoriais na sociedade contemporânea**. Alfenas: Editora Universidade Federal de Alfenas, 2019, p. 205-221.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. A. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. In: **Revista Polis**, n.31, 2012, p. 1-28. Disponível em: polis.revues.org/3749. Acesso em 25 de setembro de 2015.

PROSUL. **Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul**. 2019 a. 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 13/05/2020.

_____. **Lineamientos para el Funcionamiento del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur**. 2019 b. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_PROSUL/Declaracin_y_Lineamientos_PROSUR_NY_25-09-2019.pdf, acesso em 13/05/2020.

_____. **Áreas Temáticas**. 2020. Disponível em: <https://foroprosur.org/>, acesso em 14/05/2020.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. In: CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio (orgs.). **Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur**. Barcelona: Edicions Bellaterra, 2010, p. 87-134.

SOUZA, A. de O. A política de transporte no Governo Fernando Henrique Cardoso: o exemplo do modal ferroviário no Estado do Mato Grosso do Sul. In: SILVEIRA, M. R. (org). **Circulação, transporte e logística. Diferentes perspectivas.** São Paulo: Outras expressões, 2011, p. 403-426.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.** 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf, acesso em 13/05/2020.

_____. **Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o compromisso com a democracia.** 2010. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/PROT_COMP_DEM_PORT.pdf, acesso em 13/05/2020.

Data de submissão: 2020-05-15.

Data de publicação: 2020-08-30.