

A UNASUL E OS DESAFIOS NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO GEOPOLÍTICO SUL-AMERICANO

Jéssica Maria Grassi²⁴

Gabriela Mesa Casa²⁵

Resumo: Este artigo tem como principal objetivo compreender o contexto da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), seus desdobramentos, os principais desafios e as crises que vem enfrentando. Diante disso, busca-se também explorar a atuação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), dentro do qual está inserida a IIRSA, e do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS). O primeiro escolhido por demonstrar o aspecto mais econômico da organização e o segundo por enfatizar seu lado político e social. Esta pesquisa é um estudo exploratório e será empregada a técnica de pesquisa bibliográfica, recorrendo-se a livros, teses, dissertações, artigos e demais fontes secundárias. Ademais, serão utilizados documentos oficiais da UNASUL para investigar o tema proposto.

Palavras-chave: UNASUL; IIRSA; COSIPLAN; CSDS; Geopolítica.

LA UNASUR Y LOS DESAFÍOS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESPACIO GEOPOLÍTICO SUDAMERICANO

Resumen: El objetivo principal de este artículo es comprender el contexto de la creación de la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR), sus desdoblamientos, los principales desafíos y las crisis que viene enfrentando. Por ello, se busca también explorar la actuación del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN), dentro del cual está inserta la IIRSA, y del Consejo Suramericano de Desarrollo Social (CSDS). El primero escogido por demostrar el aspecto más económico de la organización y el segundo por enfatizar su lado político y social. Esta investigación es un estudio exploratorio y se empleará la técnica de investigación bibliográfica, recurriendo a libros, tesis, artículos y demás fuentes secundarias. Además, se utilizarán documentos oficiales de la UNASUR para investigar el tema propuesto.

Palabras-clave: UNASUR. IIRSA. COSIPLAN. CSDS. Geopolítica.

²⁴ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista do Programa de Demanda Social - UNILA de bolsas Pós-graduação Stricto Sensu. Pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEG). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

E-mail: jessicagrassi@hotmail.com

²⁵ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bolsista da CAPES. Bacharel em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó). Licenciada em Filosofia pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Email: gabrielamesacasa@gmail.com

Introdução

No início do século XXI, observou-se o alargamento da cooperação e da integração sul-americana, com a incorporação de novos temas à agenda regional. Na primeira e na segunda Reunião dos Presidentes Sul-americanos concretizou-se a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A III Reunião dos Presidentes Sul-americanos, realizada em 2004, resultou na criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN/CASA), a qual tinha por objetivo criar um espaço de cooperação e integração unindo o Mercosul e a Comunidade Andina, fomentando a ideia inicial dos doze Chefes de Estado de impulsionar a integração da América do Sul.

Mais tarde, em 2008, a CSN foi substituída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Atualmente, a UNASUL conta com 12 conselhos ministeriais e setoriais que são responsáveis por tratarem de diversos temas no âmbito econômico, político e social. Ressalta-se que o conjunto das articulações e iniciativas de integração no subcontinente o promovem a uma região geopolítica.

Dessa forma, a presente pesquisa tem como principal objeto de estudo compreender de que forma ocorreu a criação da UNASUL, quais seus desdobramentos e os principais desafios enfrentados no atual cenário sul-americano. A partir disso, de modo a aprofundar algumas questões, busca-se também entender a atuação dos Conselhos, para tanto, este trabalho limita-se a apresentar brevemente o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), dentro do qual está inserida a IIRSA, e o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS). O primeiro escolhido por demonstrar o aspecto mais econômico da organização e o segundo por enfatizar seu lado político e social.

Diante disso, parte-se da hipótese que dentro da nova proposta de integração regional estabelecida pelo regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, a UNASUL destaca-se por sua proposta ir além da integração econômica e dar maior atenção à temas no âmbito político, social e cultural. Contudo, percebe-se que são inúmeros os desafios a serem enfrentados para que a UNASUL seja uma organização regional eficiente. Como exemplos desses desafios podemos mencionar as assimetrias econômicas e sociais entre os Estados, a heterogeneidade regional, bem como a fragilidade das instituições nacionais e, muitas vezes, a falta de interesse político em alavancar o projeto sul-americano.

Para desenvolver o tema proposto, na primeira seção, será analisado o novo regionalismo desenvolvido a partir dos anos 2000, que resultou na alargamento da agenda de integração regional, abrangendo, além dos temas econômico-comerciais, questões políticas, sociais e culturais. A partir disso, serão analisados os antecedentes e a origem da UNASUL e, com isso, a construção da América do Sul como uma região geopolítica. A segunda seção do artigo desenvolverá sobre os desdobramentos a partir da criação da UNASUL e os desafios enfrentados desde então. Por fim, serão explorados dois conselhos setoriais do bloco, de modo a exemplificar os feitos e as dificuldades enfrentadas na consecução dos projetos estabelecidos pela UNASUL.

1. A virada do século e a construção da América do Sul como região geopolítica: integração regional e a criação da UNASUL

Na América Latina os processos de integração sempre tiveram um viés marcadamente econômico. Peña (2008, p.2) ressalta que foi partir da década de 1980 que se pode consolidar fortemente “a lógica da integração nas relações internacionais dentro do espaço sul-americano”, uma vez que a maioria dos conflitos territoriais já tinha sido superada - e as rivalidades e desconfianças entre Brasil e Argentina tinham sido afastadas - assim como o retorno à democracia foi um fator decisivo para estabelecer novas relações na região. Dessa forma, além da finalidade econômica, a integração também passou a ser percebida como um meio para fortalecer e consolidar os valores e as instituições democráticas (PEÑA, 2008).

A partir disso, o período entre os anos 1990 e início dos anos 2000 se caracterizou pelo o regionalismo aberto, o qual se baseou nas ideias neoliberais do Consenso de Washington e se caracterizou por acordos comerciais regionais com baixas tarifas externas e ampla liberalização intra-grupo (SANAHUJA, 2012). Sanahuja (2012, p. 25, tradução nossa) aponta que “o ‘Regionalismo Aberto’ podia ser considerado como a resposta às demandas dinâmicas de crescimento e manifestações da regionalização econômica e a globalização”, mas entrou em crise devido à ascensão dos governos de esquerda que o rejeitaram como modelo para a América Latina, da mesma forma, devido às limitações de sua estratégia de liberalização comercial.

A partir disso, nos primeiros anos do século XXI, destacaram-se duas formas de compreender o novo regionalismo latino-americano. Por um lado, alguns autores o classificam como regionalismo pós-liberal e, por outro, o denominam de pós-hegemônico. “Ambos os conceitos referem-se a um modelo de regionalismo composto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial, assim como por uma agenda antiliberal” (MARIANO; RIBEIRO, 2016, p.26).

Com isso, os processos integracionistas passaram abranger outros temas além dos econômico-comerciais, agregando em suas agendas temas como defesa, infraestrutura e financiamentos, além de conciliar o desenvolvimento econômico e social. Ademais, nesse novo regionalismo, o Estado passou a participar mais enfaticamente na formulação e execução dessas políticas (BRAGATTI; SOUZA, 2016; SANAHUJA, 2012; LIMA, 2013; MARIANO; RIBEIRO, 2016). O Mercosul se desenvolveu dentro do contexto do regionalismo aberto dos anos 1990 e, após um período de intensa crise do bloco, foi relançado em 2001, abrangendo em sua agenda temas políticos, sociais, assim como culturais.

No âmbito da UNASUL, observam-se traços característicos do regionalismo pós-liberal, como o desenvolvimento de políticas setoriais em nível regional em vários campos. A questão da energia e recursos naturais, por exemplo, tornou-se um tema central na agenda da UNASUL em um contexto internacional de crescente preocupação com a segurança energética (BRAGATTI; SOUZA, 2016, p. 46).

Além da visão do regionalismo do século XXI como um regionalismo pós-liberal, outros autores denominam esse período como um regionalismo pós-hegemônico.

Por pós-hegemônico, consideramos estruturas regionais caracterizadas por práticas híbridas como resultado de um deslocamento parcial de formas dominantes de governança neoliberal norte-americana no reconhecimento de outras formas políticas de organização e gestão econômica de bens regionais (comuns) (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012, p. 9, tradução nossa).

Partindo dessa perspectiva, o regionalismo latino-americano se desprende do padrão hegemônico que predominava até então, preocupando-se com a autonomia dos países da região e envolvendo, de forma predominante, o papel do Estado nos processos. Apesar disso, não se encerrou o neoliberalismo na região, mas marcou-se o fim da primazia de um único modelo de integração (BRICEÑO-RUIZ; HOFFMANN, 2015; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012; CORRÊA, 2015).

Partindo dessa visão geral acerca do regionalismo latino-americano, sustenta-se que, logo no início dos anos 2000, a I Reunião de Presidentes Sul-Americanos, proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, é apontada como o *turning-point* do regionalismo sul-

americano. Isso porque, nessa ocasião, compreendida como um momento histórico e pioneiro, reuniram-se os doze Chefes de Estado da América do Sul, coincidindo na necessidade de impulsionar a cooperação e a integração de toda a América do Sul, desenvolvendo um processo com múltiplos eixos, indo além dos temas econômicos e comerciais e abrangendo temas políticos, sociais e culturais, de modo a promover o desenvolvimento e melhorar a inserção internacional da região (HONÓRIO, 2013; PADULA, 2010; COSIPLAN, 2018).

Discutiu-se assim, uma agenda de temas prioritários e surgiu a proposta da Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que foi formalizada na II Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, em 2002. A IIRSA é vista como o embrião do processo que culminou na criação da UNASUL e propunha a integração da América do Sul a partir da construção de uma rede de transporte, energia e telecomunicações (HONÓRIO, 2013).

Com relação à IIRSA, esta se destaca por ser a primeira vez que “a América do Sul atuou como uma unidade única e integrada” (COSIPLAN, 2018). Apesar de ser um importante passo rumo à integração física, planejamento e desenvolvimento do subcontinente, as críticas com relação à iniciativa são marcantes, principalmente relacionadas ao seu viés neoliberal e os grandes impactos socioambientais de seus projetos.

Em 2004, a III Reunião de Presidentes Sul-Americanos buscou aprofundar a proposta inicial dos doze Chefes de Estado de impulsionar a integração da América do Sul por meio da ampliação da agenda regional. Assim nasce a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA/CSN) que tinha por objetivo agregar as questões políticas e sociais à agenda de cooperação e integração, unindo o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

O Brasil, ao encorajar o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, na reunião de Cuzco, teve um objetivo estratégico, visando tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica mas também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil não abdicara do projeto de se tornar potência mundial, porém, compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul (MONIZ BANDEIRA, 2006, p. 295).

Já em 2008 os países aprovam o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), substituindo a CSN. A iniciativa é comumente atribuída ao trabalho conjunto e união de Brasil, Argentina e Venezuela. Apesar disso, Peña (2008, p. 3) salienta que a iniciativa tem “forte acento brasileiro”, pois “reflete uma vontade deste país de impulsionar a institucionalização de um espaço geográfico composto por nações que, em sua maioria, fazem fronteira com o Brasil”.

Na UNASUL se converge todas as tentativas de estabelecer um processo integracionista além do econômico-comercial na América do Sul - inclusive incorporando a IIRSA a um dos seus conselhos setoriais - abrangendo temas como segurança e defesa, saúde, educação, democracia, direitos humanos, desenvolvimento socioeconômico, cultura, ciência e tecnologia, energia, infraestrutura, telecomunicações, crime organizado e tráfico de drogas.

De modo geral, o Tratado Constitutivo destaca que a UNASUL tem como objetivo construir um espaço que promova a “união e integração cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros” (UNASUL, 2008, p. 8), com intuito de diminuir as desigualdades sociais e econômicas entre os Estados.

Além disso, são estabelecidos 21 objetivos específicos, dentre eles estão: a promoção do “desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região”; e o “desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis” (UNASUL, 2008, p. 8). Para execução de seus objetivos foram criados 12 conselhos, entre eles o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS), os quais serão trabalhados de forma mais detalhada na última seção deste artigo.

Assim, analisando as iniciativas integracionistas sul-americanas, ressalta-se que a criação da UNASUL reflete também a vontade de impulsionar a institucionalização do espaço geográfico sul-americano. Nesse sentido, aponta-se a visão de Costa (2009), para o qual esse conjunto de iniciativas integracionistas – como o Mercosul, a IIRSA e a UNASUL -, que buscam articular e institucionalizar a região, promovem a América do Sul como região geopolítica. Para ele, em termos geopolíticos a América Latina não existe como objeto teórico e empírico, justamente devido à falta dessa institucionalização.

No entanto, desde sua criação, a UNASUL vem enfrentando uma série de dificuldades ao desenvolver suas propostas e projetos, bem como ao buscar se estabelecer como processo integracionista que atenda aos objetivos e intenções acordadas pelos doze Estados membros e previstas em seu Tratado Constitutivo. Dessa forma, a próxima seção pretende destacar, de modo geral, os principais desafios enfrentados pela organização e as crises que impactam fortemente nos seus resultados.

2. Resultados, desafios na atuação regional e crises na UNASUL

Uma das principais preocupações e um grande desafio dos atuais processos de integração na América do Sul (como, por exemplo, a UNASUL e o MERCOSUL) refere-se às assimetrias existentes entre os países. A América do Sul é uma região heterogênea, desigual e diversa, o que gera assimetrias de diferentes tipos. Segundo Severo, essas assimetrias “vão desde as dimensões territoriais e populacionais até as disparidades associadas ao número de analfabetos, à disponibilidade de energia elétrica ou à quantidade de ferrovias por quilômetro quadrado, por exemplo” (SEVERO, 2015, p.221).

Neste sentido, Peña (2008) destaca a América do Sul como um espaço geográfico de diversidade e de constantes mudanças:

Cabe lembrar que a América do Sul se transformou em um espaço geográfico de densidade crescente, diferenças marcantes e grande dinamismo. É, nesse sentido, um verdadeiro mosaico. Tudo indica que continuará sendo assim no futuro. Captar bem as forças profundas desatadas na região é um desafio complexo para quem quer que opere nela, tanto no plano político como, sobretudo, no empresarial [...] Além de mais densa, a região é também mais diferenciada, o que nem sempre é captado em leituras realizadas em outras latitudes. As diversidades de tamanho e graus de desenvolvimento se somam, nos últimos tempos, a algumas que são produto de dissonâncias conceituais emergentes (PEÑA, 2008, p. 4).

Conforme explica Granato (2014), às assimetrias presente na América do Sul podem ser classificadas de duas formas: assimetrias estruturais (chamadas de naturais) e às assimetrias em matéria de políticas públicas (chamadas de artificiais).

Entre as assimetrias estruturais, que são as que geram disparidades no âmbito de desenvolvimento econômico de cada um dos países que formam o bloco, encontram-se as vinculadas com a posição geográfica ou à extensão territorial (de caráter permanente e inalterável), ou com o tamanho das economias, riqueza, infraestrutura, nível de capacitação de mão de obra, dentre outros (plausíveis de serem modificadas). Por sua vez, as assimetrias em matéria de políticas públicas são aquelas vinculadas aos incentivos fiscais, aos programas de promoção de investimentos e exportações, ao financiamento preferencial, à política monetária, aos subsídios governamentais, dentre outras medidas de política econômica (GRANATO, 2014, p. 137).

Desta forma, a UNASUL enfrenta o desafio de, por meio da cooperação entre os Estados-membros, diminuir essas disparidades e promover, de fato, a integração entre os países da região. Outra dificuldade apontada por Mena (2013) é sobre as debilidades

apresentadas no texto do Estatuto da UNASUL em relação a institucionalidade da organização. Segundo o autor:

Pensado como um instrumento moderno e avançado, com órgãos que refletem a nova realidade regional e suas reais necessidades, ela caiu em um formato tradicional que não está de acordo com as ambições dos países ou líderes dos países que a promoveram no início. Por exemplo, a ideia inicial de incorporar o Mercosul e a CAN, nas áreas de sua competência particularmente comercial, como partes do sistema institucional único e unificado da nascente UNASUL não foram aceitas, como inicialmente sugerido pelo ex-presidente Rodrigo Borja. Embora esta proposta fosse ambiciosa e não de curto prazo, não é menos verdade que teria sido uma proposta importante, inovadora e chave no processo regional (MENA, 2013, p. 9, tradução nossa).

Além disso, Mena (2013) destaca a falta de autonomia e autoridade da Secretaria Geral da UNASUL. Tanto a hierarquia quanto às atribuições do Secretário Geral foram designadas em níveis administrativos, deixando a Secretaria Geral sem iniciativas ou poderes políticos, iniciativas essas consideradas importantes para agilizar determinadas situações e também para maior representação política.

A intenção de abranger muitos campos, ou seja, muitas áreas temáticas, que tornam os processos demorados e ineficazes, também é considerado um desafio por Mena (2013). Ocorre que, diante de tantos Conselhos, suas ambiciosas propostas e seus respectivos processo burocráticos dificultam que seus objetivos sejam realmente efetivados.

Oliveira (2010) destaca a importância da realização de ajustes institucionais na UNASUL, pois devido seu caráter intergovernamental “é certo que problemas irão surgir nas negociações entre os países membros, bem como entre eles e terceiros países estranhos ao bloco, o que requer que sejam elaboradas maneiras de solucionar as eventuais controvérsias” (OLIVEIRA, 2010, p. 89). Nesta perspectiva, Borda (2012) destaca que a capacidade da UNASUL “de atuar como um ator supranacional capaz de moldar ou transformar o comportamento dos Estados membros e/ou sua capacidade de mecanismo mediador é mínima” (BORDA, 2012, p. 23, tradução nossa).

Ademais, Serbin (2009) salienta que além dos desafios políticos, nacionais e regionais que atingem diretamente a UNASUL, ela precisa estruturar um organismo eficiente e profissional “capaz de enfrentar uma complexa agenda regional em uma conjuntura internacional marcada pela crise financeira e pelas incertezas econômicas dos próximos anos” (SERBIN, 2009, p. 15). O autor também ressalta a importância das reuniões de cunho presidencialistas e a participação de outros atores políticos:

Essas reuniões se realizam basicamente em reação a situações críticas, ao invés de desenvolver políticas consistentes e sustentáveis que, no contexto dos processos de consolidação democrática, requerem um envolvimento ativo e uma ampla participação de outros atores, incluindo uma cidadania organizada e atores políticos como os partidos e parlamentos, que necessitam de uma maior legitimação democrática na maioria dos países (SERBIN, 2009, p. 15).

Desta forma, é importante e necessário a consolidação de um mecanismo regional e uma estrutura institucional que de fato seja efetiva para permitir que ocorra avanços na integração e estabilidade, “podendo converter a região em uma referência no sistema internacional multipolar” (SERBIN, 2009, p.16).

Além dos desafios citados acima, atualmente a UNASUL enfrenta uma forte crise institucional. No início de 2018, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Paraguai, ou seja, metade dos países membros, suspenderam suas participações na UNASUL. Este impasse teve início em janeiro de 2017 quando acabou o mandato do ex-presidente da Colômbia Ernesto Samper como Secretário Geral. A Argentina apresentou como candidato para o próximo mandato o diplomata José Octavio Bordón, contudo, os Estados-membros não conseguiram chegar em um acordo sobre quem deve assumir o cargo (OTTA, 2018).

O ministro das Relações Exteriores do Brasil, Aloysio Nunes Ferreira afirmou em entrevista cedida ao jornal O Estado de S. Paulo, que “não houve suspensão”. “A carta faz um apelo para que se encontre uma saída política para o impasse” (OTTA, 2018).

Segundo Sanahuja e Comini (2018), além da nomeação de uma novo Secretário-Geral, o documento oficial sobre a suspensão dos seis países, solicita uma revisão no processo de tomada de decisão, o qual hoje é baseada no princípio da unanimidade, além de “um novo rumo da organização para uma colaboração efetiva em assuntos específicos, em função das prioridades de seus membros - como, por exemplo, integração de infra-estruturas” (SANAHUJA; COMINI, 2018, s.p., tradução nossa).

3. Conselhos Ministeriais e Setoriais da UNASUL: logros, dificuldades e desafios do COSIPLAN e do CSDS

A UNASUL conta com 12 Conselhos Setoriais e Ministeriais: Conselho de Defesa Sul-Americano; Conselho de Saúde Sul-Americano; Conselho Eleitoral da UNASUL; Conselho Energético Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e

Inovação; Conselho Sul-Americano de Cultura; Conselho de Desenvolvimento Social Sul-Americano; Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças; Conselho Sul-Americano de Educação; Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento; Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas; Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra o Crime Organizado Transnacional.

Dentre esses, optou-se em analisar nesta seção dois conselhos, um que demonstra o lado mais econômico e outro que desperta o lado político e social da organização, de modo a exemplificar o que tratou-se até aqui e destacar alguns dos resultados e os principais desafios desses conselhos. Nesse sentido, serão abordados o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS).

O COSIPLAN foi criado na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, em 2009, no Equador. Em 2011, a IIRSA foi incorporada ao conselho, buscando “superar a falta de conexão da iniciativa com os esquemas de integração regional unidos de um guarda-chuva institucional” (HONÓRIO, 2013, p. 62).

De modo geral, o COSIPLAN se denomina como uma instância de discussão política e estratégica que se propõe a planejar e implementar a integração da infraestrutura da América do Sul, tendo o compromisso com o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Seus princípios norteadores são: o Regionalismo Aberto; os Eixos de Integração e Desenvolvimento²⁶; a sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; o aumento do valor agregado da produção; a utilização intensiva de tecnologias de informação; a convergência normativa; e a coordenação pública-privada (COSIPLAN, 2018).

Como importante ganho da IIRSA destaca-se o fato de ter mapeado a América do Sul e tornado conhecida a infraestrutura dos doze países de uma maneira organizada, tornando possível, assim, analisar o que pode ser feito dentro do marco da integração (HONÓRIO, 2012). Outros resultados apontados entre 2000 e 2010 são:

O desenvolvimento e aplicação da Metodologia de Planejamento Territorial Indicativa que teve como resultado uma Carteira consensual de mais de 500 projetos de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, organizados em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs); A conformação da Agenda de

²⁶ São 9 os eixos: Andino, Capricornio, Hidrovía Paraguay- Paraná, Amazonas, Escudo Guayanés, Del Sur, Interoceânico Central, MERCOSUR-Chile, Perú-Brasil-Bolívia.

Implementação Consensual (AIC) 2005-2010 que consiste em um conjunto de 31 projetos prioritários com forte impacto na integração física do território; O desenvolvimento de projetos relacionados aos Processos Setoriais de Integração (PSIs); e o desenvolvimento e aplicação de novas ferramentas e metodologias de planejamento (COSIPLAN, 2018, tradução nossa).

Ademais, o seu Informe de Atividades de 2017 ressalta que “durante os últimos dezessete anos os funcionários de planejamento e obras públicas, e muitas outras áreas do governo, têm pensado sobre a infraestrutura de seus países olhando para além das suas fronteiras, considerando a América do Sul como um território único” (COSIPLAN, 2017).

Desde a constituição, o COSIPLAN retomou a carteira de projetos da IIRSA, conta com um Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 e uma Agenda Prioritária de Projetos de Integração (API) composta por 31 projetos estruturados. Como exemplo, em 2017, foram finalizadas 153 obras, entre essas se identifica à construção e melhorias de pontes, rodovias, hidrovias e ferrovias, portos e aeroportos, construção de linhas de fibra ótica entre países, gasodutos, hidrelétricas, termelétricas, entre outras obras (COSIPLAN, 2017).

Apesar dos ganhos apontados, as críticas com relação aos projetos da IIRSA são bastante contundentes. Nessa perspectiva, ressaltam-se os grandes impactos territoriais, sociais e ambientais das obras. Ademais, entre as dificuldades enfrentadas para a efetivação da integração física na América do Sul, aponta-se, de modo geral, as debilidades relativas ao investimento por parte dos países, devido, muitas vezes, a crises econômicas e fiscais, que atrasam ou, muitas vezes, inviabilizam projetos, bem como as dificuldades de se obter o financiamento, devido à escassez de recursos financeiros disponíveis, “apesar da dedicação de esforços do BID, da CAF, do FONPLATA e do BNDES” (ANTUNES, 2007, p. 26). Adiciona-se também dificuldades físicas, ou geográficas, que configuram um grande desafio à consecução de algumas obras, da mesma forma que os entraves ambientais e os conflitos com as populações locais (ANTUNES, 2007).

Com relação a integração ferroviária, Antunes (2007, p. 25) exemplifica que “existem diferenças de bitolas entre sistemas ferroviários nacionais e a falta de estações para transferência de carga inviabilizam o transporte intermodal”. Na área de comunicações, destaca-se como grande problema o fato de não ter se estabelecido normas comuns entre os países (ANTUNES, 2007).

Não é fácil o estabelecimento de normas e o efetivo cumprimento destas em cada país, nas suas relações no processo de integração. São normas sobre as obras, os equipamentos, os serviços que incluem aspectos técnicos, econômicos e empresariais, sobre os passos de fronteira, sobre os impactos ambientais e nos

direitos dos habitantes atingidos inclusive dos povos originais (ANTUNES, 2007, p.26).

Da mesma forma que o COSIPLAN, o CSDS foi criado em 2009 na III Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, este Conselho é também conhecido como UNASUL Social, pois busca estabelecer metas para o desenvolvimento social regional, a criação de um fundo e de um observatório social, além da cooperação técnica para o fortalecimento de sistemas de proteção e promoção social (UNASUR, 2018).

Além disso, a proposta deste conselho é proporcionar condições para que todos os povos latinos tenham um desenvolvimento econômico mais justo, participativo e solidário. “Visa, também, promover mecanismos de cooperação solidária em políticas sociais, combater os impactos da crise mundial com políticas de desenvolvimento e através de boas práticas, reduzir desigualdades” (GOUVEIA, 2014, p.47).

O CSDS está dividido em cinco grupos de trabalho em diferentes áreas, cada grupo conta com a coordenação de pelo menos um Estado membro da UNASUL, sendo que, cada grupo é responsável por promover a criação de material de comunicação, bem como, compartilhar experiências para a identificação de boas práticas e implementação de experiências piloto regionais. Os grupo de trabalho estão divididos nas seguintes áreas: Desenvolvimento com inclusão; Segurança alimentar e combate à fome e à desnutrição; Economia Social, solidária ou comunitária com inclusão produtiva e geração de oportunidades; Participação Social; e Cooperação Regional em Políticas sociais (CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL, 2018).

Deste modo, a efetivação dos programas desenvolvidos pelo CSDS é de suma importância para a redução das assimetrias entre os países membros da UNASUL, as quais destacamos no tópico anterior, pois, conforme destaca Gouveia (2014, p.47), o objetivo deste Conselho é:

Reduzir assimetrias e aprofundar o processo de integração, dinamizando a união efetiva dos povos sul-americanos. Para tal é necessário promover mecanismos de cooperação solidária em políticas sociais de maneira participativa e consensual, dirigidas ao processo de um desenvolvimento social integral. Promover programas de cooperação horizontal orientados ao fortalecimento de sistemas de protecção e promoção social com perspectiva de direito é outra das directrices deste Conselho (GOUVEIA, 2014, p.47).

Conforme consta nos arquivos digitais da UNASUL, atualmente, o CSDS realizou doze reuniões, sendo que, a última foi em outubro de 2017. Infelizmente no decorrer desta pesquisa não encontramos material suficiente para afirmar que este conselho concluiu algum

dos projetos planejados desde sua criação, em 2009, permanecendo suas atividades vinculadas às reuniões, discussões entre os participantes, planejamento e formulação de planos.

Considerações finais

A UNASUL nasce a partir da nova perspectiva do regionalismo sul-americano, com a compreensão da necessidade de se impulsionar a cooperação sob uma lógica multifatorial. Assim, a UNASUL tem como seu grande feito ter reunido os doze países sul-americano em prol de uma integração política, social, cultural e econômica da América do Sul, buscando a cooperação e o diálogo em diversas áreas como infraestrutura, desenvolvimento socioeconômico, educação, defesa, entre outras. A partir disso, os países puderam melhorar sua inserção internacional, zelar pelas suas democracias, autonomia, soberania e fazer frente às demandas regionais, desenvolvendo seus recursos e trabalhando conjuntamente em temas de grande relevância na região. Assim, a consolidação da UNASUL reflete o impulso à institucionalização do espaço geográfico sul-americano, como uma região geopolítica.

Contudo, são inúmeros os desafios que ainda precisam ser superados para desenvolver ativamente seu papel na região. Entre eles, destacam-se as dificuldades resultantes das diversas assimetrias entre os países membros e os problemas orçamentários da organização que são marcantes, dificultam a resolução de problemas e atrasam, muitas vezes, o andamento de projetos.

Por fim, em relação aos dois conselhos analisados, o COSIPLAN, que representa o viés mais econômico e comercial da organização, foi o que mais se desenvolveu se comparado o CSDS, o qual busca o desenvolvimento das políticas sociais no âmbito da UNASUL. Por um lado, essa conclusão não é surpreendente, uma vez que historicamente a América do Sul deu maior atenção ao desenvolvimento econômico-comercial, neste caso por meio da consolidação da integração física. Essa integração, mais do que conectar os povos, levando infraestrutura de comunicação, transporte e energia aos pontos mais remotos do subcontinente, objetiva desenvolver uma infraestrutura que atenda aos interesses comerciais de modo a aproveitar ao máximo as vantagens do comércio regional, à exploração de recursos naturais e a exportação de produtos primários.

Ainda assim, o maior avanço do COSIPLAN também se justifica devido ao histórico da IIRSA, criada em 2002, e incorporada ao conselho da UNASUL em 2011, enquanto o CSDS foi criado apenas em 2009 e ainda enfrenta muitas dificuldades para concretizar um papel mais efetivo no que diz respeito às políticas sociais para a região.

Em suma, a UNASUL como um todo, e seus conselhos setoriais particularmente, tem muitos desafios a enfrentar, intensificados nesse período de grave crise que se encontra. Apesar disso, o papel da integração entre os países sul-americanos possui caráter estratégico e deve ser sustentada e fortalecida, para o desenvolvimento autônomo e para a segurança e defesa da região, principalmente no contexto da crescente disputa por mercados e recursos estratégicos - dos quais a América do Sul dispõe de uma riqueza incontestável.

Referências

ANTUNES, Antônio José Cerqueira. **Infra-estrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil.** CEPAL: Brasília, 2007.

BORDA, Sandra. **Desafíos y oportunidades de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR.** CRIES: Buenos Aires, 2012.

BRAGATTI, Milton Carlos; SOUZA, Nilson Araújo de. **UNASUL: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertação ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção).** *Conjuntura Austral.* v.7, n.35, p. 43-51, abr./mai., 2016.

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America.** *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies.* V.40, n. 1, p. 48-62, 2015.

CONSEJO SURAMERICANO DE DESARROLLO SOCIAL. **Plan de acción 2015-2017.** Disponível em: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/55509/1/plan-de-accion-2015-2017-version-consolidada.pdf>>. Acesso em 10 de abril de 2018.

CORRÊA, Isabela Furegatti. **Um estudo sobre a evolução do Mercosul: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico.** Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2015.

COSIPLAN. **Informe Actividades 2017**. 2017 Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-actividades-2017.html>>. Acesso em 02 de dezembro de 2018.

COSIPLAN. **Quiénes Somos**. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119>>. Acesso em 01 de dezembro de 2018.

COSTA, Wanderley Messias da. **O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração**. *Confins*. n.7, outubro. São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/6107>>.

GOUVEIA, Paula Cristina Lopes. **UNASUL: Integração regional para a afirmação num mundo multipolar**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Coimbra, Portugal, 2014.

GRANATO, Leonardo. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

HONÓRIO, Karen Santos. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, SP, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares. **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

MARIANO, Karina Pasquariello; RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. Regionalismo na América Latina no século XXI. In: SALATTI, Rafael (org.). **Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais: reflexões sobre cultura**. V.1, Cultura Acadêmica: São Paulo, 2016.

MENA, Francisco Carrión. **Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades**. *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)*. Quito, Equador, 2013. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/13610.pdf>>.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. O Brasil e a América do Sul. In. OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antonio Carlos (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v.1. Saraiva: São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Silvio Mattoso Gonçalves de. **A UNASUL e o futuro da integração sul americana**: uma visão sobre a posição do Brasil à luz das teorias das relações internacionais. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

OTTA, Lu Aiko. **Brasil e outros cinco países avaliam medidas jurídicas para destravar Unasul**. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 abr. 2018. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-e-outros-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul-diz-agencia,70002277029>>. Acessado em 06 dez. 2018.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político-estratégica. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, RJ, 2010.

PEÑA, Félix. **A integração no espaço sul-americano**: A Unasul e o Mercosul podem se complementar? *Nueva Sociedad*, out., 2008. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2008-12-integracao-no-espaco-sul-americano>>.

RIBEIRO, Clarissa Correa Neto. **Overlapping Regionalism e proliferação de instituições na América Latina**: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, SP, 2016.

RIGGIROZZI, Pía ; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. v. 4, Dordrecht: Springer, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. **El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe**: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, n.9, 2012.

SANAHUJA, José Antonio; COMINI, Nicolás. **Los gobiernos de la nueva derecha y la estrategia de la silla vacía en UNASUR**. Disponível

em:<<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/jos-antonio-sanahuja-nicol-s-comini/los-gobiernos-de-la-nueva-derecha-y-la-estrategia>>. Acessado em 06 dez. 2018.

SERBIN, Andrés. **A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?** *Nueva Sociedad*. n. 219, dez, 2009.

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais.** Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2015.

UNASUL. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas. Brasília, 23 de maio de 2008. In: **Normativa UNASUL - CDS - CEED - ESUDE.** 2017. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/relacoes_internacionais/unasul/normativa_unasul_2017.pdf>. Acesso em 10 de abril de 2018.

UNASUR. **Consejos ministeriales y sectoriales.** Disponível em : <<http://www.unasursg.org/es/consejos/consejos-ministeriales-y-sectoriales>>. Acesso em 10 de abril de 2018.