



CONQUISTAS E DESAFIOS DA UNASUL: PANORAMA REGIONAL NOS PRIMEIROS CINCO ANOS DE VIGÊNCIA

ACHIEVEMENTS AND CHALLENGES OF UNASUR: REGIONAL OVERVIEW IN THE FIRST FIVE YEARS OF EFFECT

Diego Elison do Nascimento Silva*

RESUMO

Passados dez anos da assinatura da Declaração de Cusco, no Peru, e cinco anos da vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL, foi dado início a um novo modelo de integração regional na América do Sul. Com várias tentativas com pouco ou nenhum êxito, este subcontinente mantém, historicamente, uma relação comercial mais afeita com países alheios à região. Procurar-se-á apontar as justificativas desta preferência, seja por questões políticas, econômicas ou até mesmo geográficas e a partir delas verificar o que já se conquistou pós assinatura da Declaração de Cusco, para assim poder proceder o raciocínio se a proposta de integração realmente trilha um caminho diverso ou se comete os mesmos erros. Nesta linha, se verificará também quais os desafios a serem enfrentados, com ênfase na integração econômica, principalmente no que se refere a substituição, ou não, dos mecanismos de integração concêntricos, como o Mercosul e a Comunidade Andina.

Palavras-Chaves: Declaração de Cusco, UNASUL, Integração Regional.

ABSTRACT

Ten years after the signing of the Cusco Declaration in Peru and five years after the UNASUR Constitutive Treaty was in force, a new model of regional integration was launched in South America. With several attempts with little or no success, this subcontinent has historically maintained a more affluent business relationship with countries outside the region. It will be tried to point out the justifications of this preference, be it for political, economic or even geographic questions and from them to verify what has already been achieved after signing the Declaration of Cusco, in order to be able to proceed the reasoning if the proposal of integration really tracks a different path or make the same mistakes. In this line, it will also check the challenges to be faced, with emphasis on economic integration, especially regarding the substitution or not of concentric integration mechanisms, such as Mercosur and the Andean Community.

Keywords: Cusco Declaration, UNASUR, Regional Integration.

*Mestre em Direito Constitucional pelo programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Linha de Pesquisa em Direito Internacional e Concretização de Direitos com sub-área em Direito Comparado e Direito da Seguridade Social. E-mail: diegoelison@gmail.com



INTRODUÇÃO

O processo de integração sul-americana sempre esteve diante de empecilhos profundamente arraigados em sua dependência ou preferência a países alheios ao subcontinente. Muito embora não seja uma ideia recente, a construção de um Organismo Internacional de integração regional só veio tomar o corpo que se conhece hoje apenas em 2004, em uma reunião com os doze chefes de Estados na cidade de Cusco, Peru; ocasião em que foi assinada a declaração de mesmo nome da cidade onde se firmou o desejo da criação de um organismo supranacional que promovesse a integração de todos os Estados da América do Sul.

O surgimento da Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa) se deu em decorrência da Declaração de Cusco e, através dela, se construiu o panorama atual da integração dos doze Estados sul-americanos, fundamentada, na homogeneização política, ideológica e econômica, buscando uma área de livre-comércio através da associação ou incorporação dos mecanismos já existentes, em especial os organismos de integração regional.

A tendência mundial de formação de blocos econômicos, potencializada na América do Sul pela implementação das políticas neoliberais dos anos 80 e 90, cindiu o subcontinente em dois grandes grupos: ao norte, o Pacto Andino, formada inicialmente pela Colômbia, Chile, Venezuela, Equador, Peru e Bolívia e ao sul, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) formado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde suas criações tais blocos sofreram alguns revezes, como a saída do Chile do Pacto Andino em 1976 e a entrada da Venezuela no MERCOSUL em 2012, ou períodos de inatividade, a tomar o exemplo o período que antecedeu a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina no ano de 1997.

Hoje, há a intenção formal de aproximação desses dois grandes grupos, acrescidos da Guiana, Suriname e Chile em um sistema único sul-americano de integração não somente econômico como também social e político, de tal forma que é perceptível que esta integração se confirma inicialmente no âmbito político para após isso avançar no campo econômico, como se demonstrará no decorrer deste trabalho.

A situação atual é favorável para o desenvolvimento de um sentimento autônomo latino-americano, tendo em vista o declínio do “panamericanismo norte-americano” desembocando com o fim do alinhamento incondicional de algumas economias decisivas latino-americanas para com a economia dos Estados Unidos e o fracasso da implantação de uma área de livre comércio única do Alasca à Patagônia, todavia, ainda que pesem favoravelmente a insubmissão parcial e um mínimo de independência econômica, a substituição do modelo neoliberal predominante por mais de trinta anos no subcontinente por um modelo autodenominado esquerda moderada, cria um ambiente volúvel e instável de forma



que qualquer desencontro entre as políticas econômicas e sociais pode resultar em um retorno rápido ao modelo neoliberal, rompendo o incipiente processo de integração sul-americana. Não há como negar que o elo entre esses Estados se firma justamente em um novo posicionamento político-ideológico frente à sociedade global, da mesma forma que é inegável que, por se tratarem de países extremamente dependentes do desempenho da economia global, tome-se, por exemplo, a governança chilena e seu trânsito entre a presidenta do Partido Socialista Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-atual) e o ex-presidente de centro-esquerda Sebastian Piñera (2010-2014) e o seu reflexo em um considerável grau de apatia diante dos agrupamentos econômicos regionais, ou ainda, em um exemplo categórico da reação da comunidade sul-americana, a suspensão do Paraguai do MERCOSUL no ano de 2012, devido o não-reconhecimento do governo interino encabeçado por Frederico Franco, depois substituído por Horacio Cartes, ambos do Partido Liberal Radical Autêntico, implantado logo após o *impeachment* do então presidente de centro-esquerda Fernando Lugo.

Neste ambiente de instabilidade política e, principalmente ideológica, a integração sul-americana enfrenta grandes desafios não somente para nascer, mas principalmente para se solidificar como uma alternativa viável de desenvolvimento econômico e social. Fixada a premissa da dificuldade inerente a situação de instabilidade quase que contínua da região, no ano de 2005, quando da I Reunião de Chefe de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações na cidade de Brasília, foi elaborada uma carta de intenções fixada em oito áreas de ação prioritária, estabelecendo-se com base nas institucionalidades já existente na busca da convergência entre a Comunidade Andina e MERCOSUL perpassando por um organismo uno em toda a América do Sul sem sobreposições.

A Declaração sobre a Convergência dos Processos de Integração da América do Sul, apêndice aos documentos assinados na I Reunião da Casa, explicita a intenção de promover a convergência dos Acordos de Complementação Econômica (ACE) entre os países da América do Sul através dos secretariados do MERCOSUL, da CAN, da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e da Comunidade do Caribe (CARICON), além da cooperação do Chile, da Guiana e do Suriname, sendo este o principal pilar da esfera econômica da integração regional sul-americana.

Formada uma ideia preliminar do ambiente em que se deu a atual formação dos mecanismos de integração regional da América do Sul, passaremos a evidenciar aquilo que, dentro das proposituras feitas no ano de 2004 na cidade de Cusco, já se tem materializado ou que as tentativas levaram ao fracasso ou ainda nem sequer chegaram a vir à pauta de atividades, exibindo os desafios enfrentados pela União Sul-Americana das Nações.



1 PANORAMA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A principal proposta assinalada pela Comunidade Sul-Americana das Nações se assenta na criação de um organismo internacional de integração regional que abarcasse os organismos já existentes, então, para entender o que está em andamento na neste hemisfério é fundamental estar ciente dos três processos de integração sub-regionais intimamente relacionadas. Valência¹, aponta como decisivo o fortalecimento ea consolidação do MERCOSUL como principal instrumento balizador de todo processo no subcontinente. Desde a sua criação em 1991, o MERCOSUL passou por uma fase inicial entre 1991 e 1994 com o estabelecimento de um Tratado de Livre Comércio (Tratado de Assunção) e outra fase de desenvolvimento de 1994 até o ano 2000, culminando em um reforço da capacidade institucional e na implementação de um plano sobre o Protocolo de Ouro Preto União Aduaneira; Valência² ainda aponta duas outras fases, uma entre os anos 2000 e 2005 ao qual denominou sendo o renascimento do organismo e a partir de 2006 como a consolidação do bloco no panorama sul-americano.

A consolidação do MERCOSUL remonta a um processo de suma importância dentro da América Latina pelo protagonismo desenvolvido pelo Brasil como “catalisador de Estado integração”, bem como a transformação do bloco como um centro de gravidade de todos os processos de integração no surgimento de uma alternativa diante de todos as outras tentativas sem sucesso (Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, Área de Livre Comércio das Américas – ALCA) especialmente na América do Sul corroborado com o ingresso da Venezuela no ano de 2012 e a incorporação da Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Equador como países parceiros. Outro ponto levantado por Valência³ que aponta o MERCOSUL como centro gravitacional de integração na América do Sul se situa na execução de governos moderados, ainda que se identifique como esquerda e tenha havido um rompimento com a agenda econômica norte-americana, mantêm-se como atores possíveis dentro do quadro internacional⁴.

A Comunidade Andina embora tenha um importante quadro político-institucional encontra-se em franca decadência em virtude do comportamento distinto de seus membros, os Estados comprometidos com o processo de integração cada vez mais se comportam de maneiras diferentes. O alinhamento geopolítico do Peru e da Colômbia com os Estados Unidos fomentou a denúncia da Venezuela em 2006 sob a alegação de que a CAN se tratava de um esquema totalmente neoliberal, sem qualquer possibilidade de integração. Tais divergências evidenciam

1 VALENCIA, Jose. Integración em La UNASUR. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/hoy13-8-09.htm>>.

2 op. cit.

3 op. cit.

4 O estudo publicado por Valência é datado de 19 de agosto de 2009, portanto há de se considerar uma nova conjuntura nesse aspecto haja vista a admissão da Venezuela no ano de 2012.



um desacordo interno no grupo que, termina por orientar alguns membros para o MERCOSUL, paradoxalmente facilitando e complicando o processo de convergência destes grupos.

Nessa conjuntura, eclodiu um consenso entre os MERCOSUL e a CAN no sentido de consolidar uma política de integração uma no subcontinente e já em 2001 foi estabelecido o mecanismo de Diálogo Político e Concertação no intuito de fomentar a criação de um mercado comum latino-americano através do estreitamento das relações entre os blocos e proporcionar uma adequada inserção da região como protagonista no contexto econômico mundial.

A partir daí vários Acordos de Complementação Econômica foram pactuados entre os dois blocos⁵ e os países individualmente, inclusive o Chile, que serviram de arcabouço jurídico para a liberalização tarifária e base das negociações do que viria a se constituir a Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa) e, por conseguinte, da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Como passo seguinte do processo de integração e como consequência do diálogo político estendido no âmbito regional, todos os membros do MERCOSUL passaram a ser membros associados da Comunidade Andina e os membros da CAN receberam o mesmo *status* no MERCOSUL. Porém os Chefes dos Estados, na I Reunião da Casa, em Brasília, perceberam que o processo de integração pelo qual o subcontinente estava envolvido não era suficiente para a promoção do desenvolvimento econômico pretendido, de modo que se mostrava incapaz de proporcionar a superação de problemas intrínsecos à estratificação social da América Latina, tal como a pobreza e a desigualdade, portanto sendo este modelo de integração ineficiente para alcançar os objetivos propostos. Os Chefes de Estados também se cientificaram nesta reunião sobre a vulnerabilidade da região em relação à economia mundial, o que deixaria o agrupamento instável no caso de algum abalo internacional.

Então, nesse contexto é que se materializou atual o projeto de integração sul-americana, cujo papel do Brasil despontando como uma potência regional e global e a consolidação do MERCOSUL foram imprescindíveis para a catalisação do movimento, uma vez que norteados pelo Brasil, que agrega relativa estabilidade econômica, governos moderados e liderança no grupo de integração mais próspero do continente é possível se fazer alternativa de comércio e o aumento no poder de barganha nas negociações multilaterais pelo mundo.

Impulsionados pelas aspirações no sentido de refazer a integração regional a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) fruto da Declaração da Ilha de Marguerita em 2007, a vontade de moldar um espaço sul-americano comum, o diálogo entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina, a formalização da Comunidade Sul-Americana das Nações na definição de uma Agenda Prioritária eo Programa de Ação, se fez na Declaração de Cusco um

⁵ ACE nº 36, entre a Bolívia e o Mercosul; ACE nº 59, entre Colômbia, Equador e Venezuela e Mercosul; ACE nº 58 entre Peru e Mercosul; ACE nº 35 entre o Chile e o Mercosul; ACE nº 22 Chile e Bolívia; ACE nº 24 entre a Colômbia e o Chile; ACE nº 32, entre o Chile e Equador; ACE nº 38 Peru e Chile; e ACE nº 23 entre o Chile e a Venezuela.



ambiente desafiador para o pensamento de uma nova América, assim, finalmente, em abril de 2007, durante a Cúpula Energética Sul-Americana, foi decidido por consenso alterar a nomenclatura deste esforço de integração regional para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) que veio a tomar respaldo jurídico em 2008 durante a I Cúpula da UNASUL, quando o tratado de constituição fora assinado.

2 INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA ATRAVÉS DA UNASUL

O Tratado Constitutivo da UNASUL constitui a América do Sul sendo um "espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos"; cujos objetivos específicos são: diálogo político e de cooperação para reforçar a integração sul-americana, o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, erradicação do analfabetismo, o acesso universal à educação de qualidade, integração energética, acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde, cooperação em matéria de migração, cooperação econômica e comercial entre outras; seus órgãos institucionais são: o Conselho de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegados e Delegadas; a Secretaria-Geral, além da incorporação do Conselho Energético Sul-Americano criado pela Declaração da Ilha de Marguerita em 2007.

O marco jurídico da Declaração de Cusco reaviva o desejoso espírito latino-americano na formulação central de um "espaço comum sul-americano", como um "espaço único de democracia, a paz, a parceria, integração e compartilhamento desenvolvimento econômico e social." Também neste instrumento jurídico foi acordada a criação de uma "zona de paz na América do Sul" na consolidação de uma "identidade sul-americana" através da promoção da "coesão da América do Sul". É salutar lembrar que o Tratado Constitutivo da UNASUL, apesar de ter sido fundado no seio da América do Sul não exclui a participação da América Central, Caribe e México, uma vez que o Tratado estabelece a possibilidade de inserção de qualquer um dos demais países da América Latina e Caribe como Estados Associados e a previsão da adesão de novos membros após quatro anos de admissão como Estado Associado, ampliando e restringindo o acesso à UNASUL a tão somente os Estados geopoliticamente localizados na América Latina e Caribe.

O aspecto econômico da UNASUL é a esfera de debates que menos evoluiu nesta década de diálogos desde a Declaração de Cusco, podendo até afirmar que o período que antecedeu a retomada da ideia de uma integração dos países sul-americanos foi mais frutífero em termos de desagregação tarifária que durante a vigência do Tratado Constitutivo da UNASUL, os acordos ainda restringem-se no âmbito regional dentro dos blocos pré-existentes, MERCOSUL e CAN, ou através de acordos bilaterais entre países do subcontinente ou entre os blocos e os países individualmente. O propósito de uma Área de Livre Comércio parece não alavancar assim como se deu com a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)



elaborada em 1993, restringindo, em um painel macro às ações econômicas e alfandegárias apenas na associação mútua entre os Estados da CAN e do MERCOSUL.

Até agora, pelo que já foi exposto, é possível notar que a integração sul-americana não percorre o mesmo caminho que os demais processos de integração de sucesso que se originam através de acordos econômicos e paulatinamente galgam às esferas políticas e institucionais a fim de uniformizar uma única ideologia Barnabé⁶ afirma que a UNASUL segue, na verdade o caminho oposto, partindo de discussões políticas sobre a necessidade de maior compromisso e convergência entre os países para depois avançar à área econômica, ele lembra, ainda que a criação de um Conselho de Defesa e a coordenação de acordos em diversas áreas evidenciam este processo. Todavia, justamente no aspecto de uniformização política a UNASUL também vai encontrar empecilhos, pois, embora haja um verdadeiro movimento de afastamento das políticas neoliberais implementadas a partir da década de 90 como saída às crises pandêmicas no continente na década anterior, não há uma homogeneidade de processos e interesses no continente, uma vez que, em uma análise esmiuçada da região é capaz de expor uma região rigidamente dividida em sua política e seus governos balizados por ideias conflitantes e até mesmo divergentes, como será apresentado a seguir.

Araújo⁷ menciona que o processo de integração sul-americano é irreversível, uma vez que há o reconhecimento das diferenças sociais e econômica entre elas: política.

O processo de integração da região encontra-se em passos de consolidação e possui uma tendência à irreversibilidade. Tal processo consolida não apenas a possibilidade de diminuição das diferenças sociais e econômicas entre as nações sul-americanas, mas potencializa a liderança do Brasil diante de uma ordem mundial que demonstra claros sinais de mutação pela ascensão econômica e aumento da influência internacional da China e dos demais membros dos BRIC's (Brasil, Rússia, Índia e China), mas também pelas pressões de Estados, empresas e ONG's para as transformações de organismos e instituições originadas no pós-2ª Guerra.

Entretanto essa opinião não é uniforme. Barnabé⁸ divide os atores da política sul-americana em três grupos. O primeiro deles, os Transformadores, defendem a extirpação do neoliberalismo através de severas críticas à influência norte-

⁶ BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política**. Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.

⁷ ARAUJO, Rafael. **A integração sul-americana e o Brasil**. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 6, Nº3, Rio de Janeiro, 2011.

⁸ BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política**. Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.



americana no subcontinente. Representados pela Venezuela, Bolívia e Equador são defensores de uma doutrina neossocialista com ênfase na implantação de um governo econômico-social norteados pela integração latino-americana na busca de uma autonomia e unidade, institucionalizando, inclusive a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA).

O segundo grupo, denominado como Reformadores por Barnabé⁹, seria o mesmo agrupamento de países que já se mencionou nesse trabalho como os governos moderados, Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Se localizam entre os Estados neoliberais da década de 90 e os governos Transformadores acima descritos, pois apesar de partilhar do desejo reformista de inclusão social com ênfase no protagonismo do Estado, mantêm as características de controle de contas públicas, estabilização monetária e abertura comercial, erigindo, assim, um entremeio, uma política neoliberal complementada por um projeto neossocialista de desenvolvimento.

O Chile solitariamente representa o último grupo dos três descritos por Barnabé¹⁰ como Modernizadores. Caracterizado por um “neoliberalismo suave”, o Chile prefere manter-se através de acordos bilaterais principalmente com os Estados Unidos e deixando a integração regional em segundo plano. Apático nos organismos regionais como o MERCOSUL e a CAN desde quando saiu deste último em 1976, alinhou-se à geoeconomia americana e assim se manteve até o movimento integrador dos anos 2000, quando sinalizou o desejo regional. Ressalte-se, porém que o trabalho que instituiu esses grupos data do ano de 2011 e que em 2013 a reeleição da ex-presidente Michelle Bachelet, pelo Partido Socialista, bem como a base de suas propostas eleitorais pode indicar uma migração do Chile do grupo dos Modernizadores para os Transformadores.

Apesar de não mencionar em um grupo específico, Barnabé, cita dois outros pares que podem ser qualificados com um quarto e um quinto grupo. Os Alinhados para representar a Colômbia e o Peru, devido sua política neoliberal de característica norte-americana, sendo esse, inclusive o que motivou a saída da Venezuela da Comunidade Andina em 2006. Há, por fim, os Novatos em qualquer movimento de integração sul-americana, a Guiana e o Suriname, que não havia participado de nenhum outro acordo de desagravação tarifária de grande porte dentro do subcontinente, muito menos na participação em organismos internacionais, restringindo suas atuações em acordos bilaterais de cooperação ou multilateral de perfil social ou ambiental, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica criado em 1998.

Fica evidenciado, desta forma que embora vislumbre-se um entrave no processo de integração, a heterogeneidade na qual se situava a América do Sul quando da assinatura da Declaração de Cusco se demonstra cada vez mais

⁹ BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política**. Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.

¹⁰ op. cit.



dissolvida, uma vez que nesses dez anos alguns passos, ainda que pequenos, foram dados. É lúcido que é inédita o grau de integração no qual o subcontinente se insere e que, em que pese, a difícil lida entre os governos tão distintos, o consenso na assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008 representa um avanço sem precedentes.

Quando se menciona sem precedentes, não se olvida os outros organismos de integração como a ALALC, ALADI, ALCA, ALCSA, muito ao contrário, respalda-se nele, uma vez que, com exceção da ALADI que ainda mantém suas atividades, mesmo que sem muita produtividade, todas as demais tentativas de integração regional foram fadadas ao insucesso. Óbvio que não é propósito deste trabalho apontar o êxito da UNASUL como uma previsão inequívoca, porém, como já se demonstrou até agora, a forma que a integração sul-americana a partir da Declaração de Cusco foi pensada e executada até então, de modo a resolverem inicialmente as diferenças políticas, para poderem avançar ao quesito social para enfim abarcar as gamas econômica, financeira e monetária, surge como uma inovação que deve aparar os contratemplos que os demais mecanismos sofreram e que levaram-nos ao fracasso.

Sem dúvidas, o alinhamento das concepções políticas deve ser o ponto a ser ultrapassado antes de qualquer outro debate e muito embora haja atualmente discussões sobre várias áreas dentro do âmbito da UNASUL, o fato de manter o debate central com foco na convergência política é uma conquista que desemboca em um obstáculo.

3 DESAFIOS

Embora reconhecidas as conquistas, os desafios permeiam bem mais qualquer processo de integração sul-americano. Não são poucos e se fazem presente desde questões físicas até diplomáticas.

Continuando o raciocínio sobre a heterogeneidade dos governos na esfera política podemos apontar conflitos que podem minar o atual espírito integrador. O radicalismo venezuelano que rapidamente se espalha para a Venezuela e Equador delega à UNASUL a atribuição de “descontaminar o MERCOSUL das impurezas neoliberais”¹¹, como afirmou o ex-presidente Chavez, colocando em xeque qual a expectativa dos Estados-Membros sobre o propósito do organismo, uma vez que tanto os países Reformadores, quanto os Alinhados e os Modernizadores não parecem concordar totalmente com esse propósito, já que a manutenção de uma parte da política neoliberal, em seus graus específicos, demonstra-se enalçada em suas propostas econômicas. Neste contexto, verifica-se que alguns Estados pretendem, na verdade, fazer uso dos benefícios neoliberais como mecanismo para alavancar a o desenvolvimento enquanto outros veem a integração sul-americana viável apenas sem essas características. É preciso ponderar sobre quais as expectativas que cada um dos doze países tem sobre a UNASUL.¹²

11 Diálogos políticos: perspectivas para uma resolução pacífica da crise venezuelana.
Disponível em: <https://onial.wordpress.com/tag/unasul/> Acesso em 25 de maio de 2015.



Além disso, a natural liderança do Brasil pode também trazer conflitos. Barnabé¹³ descreve que dentro da América do Sul o Brasil é o único país com capacidade de projeção global e esta ambição pode fazer com que a UNASUL sirva de trampolim para alcançá-la, o que conflita com os objetivos do grupo, além de gerar desconfortos entre os Estados-Membros, pois, como ele exemplifica, a Argentina, demonstra incômodo com essa ambição e qualquer conflito de interesse entre esses países pode refletir no grupo, uma vez que as relações entre eles sustentam de sobremaneira o motor das negociações integracionistas. Sobre a liderança natural do Brasil, Bandeira¹⁴ elucida sobre a intenção brasileira no desenvolvimento da instituição: política.

O Brasil, ao encorajar, na reunião de Cuzco, o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, depois denominada União de Nações Sul-americanas (UNASUL), teve um objetivo estratégico, visando a tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica, como também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil compreendia 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. A união da Argentina e do Brasil não significava uma soma de dois países, mas uma multiplicação de fatores, como certa vez o presidente Arturo Frondizi ressaltou. E a união dos demais países da América do Sul com o Brasil e a Argentina, em uma comunidade econômica e política, conformaria uma grande potência, como enorme peso no cenário mundial.

A questão da democracia também gera desconforto no painel sul-americano. Na própria elaboração do Tratado Constitutivo da União Sul-Americana das Nações o Chile só se comprometeu em ratificar mediante a inserção da “Cláusula Democrática” que assim se fez na 4ª Reunião dos Chefes de Estado da UNASUL, na cidade de Georgetown, Guiana, em 2010. Muito motivado pelo caso Manuel Zelaya em Honduras, esse dispositivo prevê sanções comerciais, diplomáticas e política a qualquer Estado-Membro em que haja pelo menos a tentativa de golpe.

O dispositivo foi inserido no Tratado Constitutivo através de um protocolo adicional e entrou em vigor em 19 de março de 2014, trinta dias após o depósito do nono instrumento de ratificação feito pelo Uruguai.

12 **Oposição na Venezuela expõe à UNASUL condições para diálogo.** Disponível em: <http://www.swissinfo.ch/por/internacional_afp/Oposicao_na_Venezuela_expoe_a_Unasul_condicoes_para_dialago.html?cid=38612520> Acesso em 26 de maio de 2015.

13 BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política.** Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.

14 BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: EUA , Brasil e América do Sul.** Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.



No entanto, antes da entrada em vigor diante da crise política enfrentada pelo Paraguai em 2012 com o *impeachment* de Fernando Lugo, a UNASUL o invocou para pronunciar a suspensão do Estado das atividade do grupo. O secretário-geral do organismo se pronunciou afirmando que “as ações em curso poderiam ser compreendidas nos artigos do tratado da Unasul sobre o compromisso dos governos, considerando uma infração à democracia” que resultou na suspensão após decisão dos Chefes dos Estados.

Mas não é só nesse contexto crítico que se equilibra a questão diplomática, as severas críticas ao regime de governo venezuelano aponta-o justamente como ausência democrática, portanto retorna ao conceito do que é democracia. “Afinal, a democracia é definida pelo formato (eleições diretas) ou é medida pelo tipo de relação existente entre estado e sociedade?”¹⁵. A depender da resposta pode-se flagrar desrespeito aos princípios democráticos, portanto a estabilidade de alguns Estados-Membros no bloco se situa apenas em apontamentos diplomáticos.

Além dessa lacuna conceitual, outro quesito pode ser demonstrado como uma um vazio que impede a evolução jurídica do Organismo. Apesar de ser considerada tendência na evolução do processo de formação de uma UNASUL mais robusta, a ausência de um Tribunal Supranacional privilegia de sobremaneira o princípio da cooperação do Direito Internacional, sem um órgão a que se submetam os Estados quaisquer decisões carecem da vontade do Estado para aceitar. Esta lacuna é agravada com a falta de obrigatoriedade imediata que o Tratado Constitutivo dá aos seus atos normativos, pois, conforme o artigo 12, “os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos”, desta forma, o fator jurídico, recebido como quesito imprescindível para uma integração completa, resta capenga por falta de coercibilidade.

Outro desafio a ser enfrentado pela UNASUL é a efetivação de um processo de integração econômica viável. Hoje o processo de desoneração de âmbito regional se restringe apenas ao Mercosul e à Comunidade Andina, além de alguns Acordos de Complementação Econômica, carecendo de alguma medida forte de âmbito continental.

Em que pese o argumento utilizado anteriormente, de ausência de acordos regionais, a instituição do Banco do Sul, é o processo com maior capacidade de alavancar a integração econômica da UNASUL. Quando criado, em 2007, houve a previsão da assinatura do Convênio em até sessenta dias, todavia, por todos os impedimentos e pela volatilidade do contexto econômico continental, apenas em 2009 se sucedeu a assinatura.

A ideia do Banco do Sul surge como uma proposta de alternativa de financiamento para o desenvolvimento econômico e social dos estados-membros,

15 BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política**. Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.



porém, além da conjuntura política há uma gama de desafios a serem superados para que a instituição jurídica internacional possa atender essa proposta. De antemão se faz necessário que os países sul-americanos consigam fomentar entre si, ou internamente, o desenvolvimento de áreas que carecem do capital de investimento alheio ao subcontinente, como infraestrutura, financiamento de políticas macroeconômicas e complementação produtiva.

Garzón¹⁶ alerta sobre a delicadeza de se avançar no aspecto econômico antes de se, pelo menos, reduzir a complexidade da disparidade entre os estados. Ela cita o quão é incipiente a negociação e o avanço neste âmbito diante da fragilidade e da possibilidade de se perder tudo devido a conjuntura política.

A criação de foros de negociação e a abertura comercial não são suficientes para trazer a um país os benefícios do desenvolvimento econômico e social. É muito importante que também no interior destes países sejam adotadas políticas adequadas e uma gestão administrativa estatal que dê seguimento às negociações e às obrigações que derivam destas políticas. Caso contrário, os descumprimentos normativos prejudicarão as bases da integração e refrearão o processo. Disso decorre a importância do desenvolvimento de capacidade de gestão governamental ligada ao comércio exterior e à integração.

Conforme já exposto sobre a liderança natural do Brasil diante da UNASUL, Severo¹⁷, aponta que o alinhamento do Banco do Sul com instituições financeiras brasileiras voltadas ao desenvolvimento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, como caminho natural para o processo de integração proposto pela UNASUL.

CONCLUSÃO

A UNASUL surgiu no subcontinente com um propósito de integração de perfil diferenciado das demais iniciativas já testadas. De fato, não compõe sua agenda prioritária a integração econômica, deixando este aspecto ainda delegado ao Mercosul e à Comunidade Andina, preocupando-se inicialmente com o apaziguamento e a busca de uma identidade política que possa servir de alicerce para, a partir daí, criar um projeto econômico viável para os estados-membros.

O reconhecimento das divergências sociais e políticas dos países que a compõe, partido do fundamento de respeito à soberania nacional, bem como a

16 GARZÓN, Isabel Albonor. **Algumas reflexões sobre a UNASUL**. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes/pontes3-3.pdf> Acesso em 24 de maio de 2015.

17 VALENCIA, Jose. **Integración em La UNASUR**. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/hoy13-8-09.htm> Acesso em 27 de maio de 2015.



democracia, conforme exposto quando mencionado o Protocolo Adicional da Cláusula da Democracia e sua aplicação do caso Lugo no Paraguai, é um pressuposto que deve ser trabalhado antes de avançar para a pauta econômica, uma vez que, se desconsiderada há a real possibilidade de fragilizar todo o processo e os países voltarem a se relacionar com seus parceiros tradicionais em busca da estabilidade tão desejada.

Portanto, fica demonstrado que, apesar de dar a impressão de inatividade, a UNASUL está ainda na busca pela resolução do problema político que paira em suas nações e, somente a partir disto é que se poderá galgar novas conquistas.

Em dez anos da Declaração de Cusco é perceptível que o amadurecimento da ideia de integração, bem como o reconhecimento de suas dificuldades aponta um projeto possível apesar de frágil e que deve ser minuciosamente trabalhado para não ameaçar tudo o que se foi conquistado.

Os próximos anos serão de fundamental importância para o fortalecimento da ideia, provavelmente em virtude da instabilidade econômica que os estados-membros estão suscetíveis a sofrer devido o panorama internacional, a América do Sul poderá surgir como uma oportunidade diferente de fortalecimento de mercado ou o projeto poderá se dissipar, a depender da forma política que cada estado preferir assumir.

Referências

ARAUJO, Rafael. **A integração sul-americana e o Brasil**. Revista Eletrônica Boletim do TEMPO, Ano 6, Nº3, Rio de Janeiro, 2011.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: EUA , Brasil e América do Sul**. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

BARNABÉ, Israel Roberto. **UNASUL: desafios e importância política**. Mural Internacional, Ano II, v. 1. Junho, 2011.

Diálogos políticos: perspectivas para uma resolução pacífica da crise venezuelana. Disponível em: <https://onial.wordpress.com/tag/unasul/> Acesso em 25 de maio de 2015

Figueiredo afirma que Unasul demonstrou capacidade de mediação na Venezuela (17 de abril de 2014). Disponível em: <http://www.efe.com/efe/noticias/brasil/brasil/figueiredo-afirma-que-unasul-demonstrou-capacidade-media-venezuela/3/16/2295929>. Acesso em 27 de maio de 2015

GARZÓN, Isabel Albonor. **Algumas reflexões sobre a UNASUL**. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/review/pontes/pontes3-3.pdf> Acesso em 24 de maio de 2015



Itamaraty (UNASUL). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul>>. Acesso em 04 junho 2015.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; SILVA, André Luiz Reis; QUINTEROS, Marcela Cristina. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

Oposição crítica duplicidade de atribuições entre UNASUL e Mercosul
Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/RELACOES-EXTERIORES/193772-OPOSICAO-CRITICA-DUPLICIDADE-DE-ATRIBUICOES-ENTRE-UNASUL-E-MERCOSUL.html>> Acesso em 27 de maio de 2015.

Oposição na Venezuela expõe à UNASUL condições para diálogo. Disponível em:

<http://www.swissinfo.ch/por/internacional_afp/Oposicao_na_Venezuela_expoe_a_Unasul_condicoes_para_dialago.html?cid=38612520> Acesso em 26 de maio de 2015

SEVERO, Luciano Wexell. **Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento**. Rio de Janeiro: UFRJ/IE/NEI, 2011.

VALENCIA, Jose. **Integración em La UNASUR**. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/hoy13-8-09.htm> Acesso em 27 de maio de 2015.

Recebido em 09/06/2017
Aprovado 28/06/2017