

Desintegração regional na América do Sul 2015-2023: Mercosul, Unasul e Prosul

Raquel de Caria Patrício

O tema da integração regional na América do Sul ganhou particular relevância a partir do ano 2000, em função do surgimento de importantes instituições regionais. Todavia, a partir de 2015, estas sofreram um profundo declínio, resultado da ascensão ao poder, nos Estados da região, de governos de direita, que nos países em que estiveram na oposição durante o anterior ciclo progressista, compreenderam que seria necessária uma mudança de atitude e de pautas para voltar ao poder. Desta forma, em termos de regionalização, a agenda da direita sul-americana passou a apostar na globalização e na aproximação às grandes potências, ao contrário dos governos anteriores, que haviam se associado, com a intenção de fortalecer a região e construir instituições contra-hegemônicas¹.

Os Paradigmas do Regionalismo

Sul-Americano

Na verdade, o regionalismo na América do Sul apresenta uma dualidade dicotômica que transparece em dois paradigmas: o regionalismo aberto das experiências neoliberais da década de 1990, e o regionalismo periférico autônomo surgido nos anos 2000 com a vaga progressista. O primeiro possui influência direta do regionalismo aberto cepalino, de acordo com o qual a integração é interpretada como uma etapa da abertura à globalização, ao livre comércio e aos mercados, da eliminação das barreiras protecționis-

tas e do aperfeiçoamento da competitividade, associando-se ainda à integração hemisférica, que estabelece o hemisfério americano como zona de cooperação e pressupõe a influência dos Estados Unidos da América (EUA) sobre todo o continente americano.

De modo distinto, o regionalismo periférico autônomo, adotando uma visão político-estratégica, possui como objetivos a redução das assimetrias regionais e espaciais e, sem deixar de lado o mercado global, assenta também na desvinculação seletiva relativamente à globalização, na cooperação como pressuposto para o desnivelamento das regras entre parceiros desiguais, na industrialização e no comércio estratégico, visando a formação de um amplo mercado que possibilite o desenvolvimento das regiões mais atrasadas e a autonomia.

O Esvaziamento do Mercosul, a Desintegração da Unasul e a Criação do PROSUL

As experiências integracionistas periféricas e autônomas desenvolvidas na América do Sul nos anos 2000, sob os governos progressistas, entraram em crise na década de 2010, em função das mudanças ocorridas na economia política internacional, graças à queda do preço das commodities, das quais a maioria das economias da região é dependente, como ainda em função do fim dos governos progressistas em vários desses países e a ascensão política

da direita na região, até porque a integração sul-americana é um processo cuja dinâmica corresponde grandemente à evolução interna dos países². Em decorrência das características dos novos governos conservadores, os organismos regionais de integração sofrem processos de enfraquecimento e de desintegração, já que os novos governos restringem o incentivo à integração comercial e, mesmo, à integração regional; promovem o esvaziamento ou enfraquecimento – no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – ou a desintegração – no caso da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) – das organizações de integração regional, reduzindo outras instituições a uma vertente meramente comercial; privilegiam as negociações bilaterais com potências exteriores à região, como os Acordos Preferenciais de Comerciais (APCs) entre o Chile e a China, de 2005, e entre o Peru e a China, de 2009, enfraquecendo o multilateralismo; realinham a maioria dos países aos EUA; enfraquecem a diplomacia para a solução de conflitos, como se viu no caso venezuelano, quando o país foi expulso das organizações regionais; e fortalecem o papel interventor da Organização dos Estados Americanos (OEA), evidenciado no pedido norte-americano de ativação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra a Venezuela no seio da organização.

Desintegração

A desintegração é o processo através do qual os arranjos de integração regional atingem um estado de estagnação, não inercial, no qual os interesses individuais dos Estados-membros deixam de ser atendidos por aqueles, paralisando a ampliação do espaço regional, a evolução institucional e a atividade política. No seio dos processos de desintegração na América Latina não cabe falar-se em desunião, como no caso da UE, já que, na região, não existem processos de integração regional que incluam a etapa da união política e monetária, como aquela alcançada pelos europeus.

Uma vez em processo de desintegração, os arranjos de integração regional têm tendência a entrar em fase de deterioração e abstenção da importância e da velocidade dos movimentos de aprofundamento da interdependência e da redução das assimetrias, tornando-se cada vez mais limitados em escopo e diminuindo em importância para os Estados-membros.

Como resultado de uma elevada vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode conduzir os atores menos poderosos a aceitar uma profunda integração, participando no processo de integração regional. Na América Latina, decisões destas apenas foram alcançadas nos anos 1980, quando se abriu caminho para a construção de alianças bilaterais, e quando as malsucedidas iniciativas de integração, como o Pacto ABC (proposta inicial de 1908 e posterior tentativa de reedição nos anos 1950), a Operação Pan-Americana (OPA) (1958) e a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) (1960) foram substituídas por processos pragmáticos como o Mercosul (1991), a Comunidade Andina (1997) e a Aliança do Pacífico (2012)*.

* Chagas-Bastos, F.H. (2015). Notas Conceituais sobre o Regionalismo Latino-Americano Rumo à Segunda Década do Século XXI. *Conjuntura Internacional*, vol. 12 (2). Pp. 134-140. Pp. 136-137.

O PROSUL

O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) foi criado a 22 de março de 2019, através da assinatura da Declaração de Santiago pela Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Guiana, Paraguai e Peru, visando constituir um espaço regional de cooperação e coordenação segundo o modelo do regionalismo aberto, surgindo na sequência do esvaziamento da Unasul. De facto, em conformidade com a pauta de política externa da direita sul-americana, a aposta é o regionalismo aberto, no seguimento do que já vinha sendo desenvolvido ao longo do ciclo progressista com a Aliança do Pacífico.

Entretanto, com a escalada da crise da Venezuela, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru formaram, em 2017, o Grupo de Lima, no seio do qual passaram a reunir-se buscando uma solução pacífica para essa crise e operando um eixo de oposição internacional a Nicolás Maduro. Estas posições, aliadas ao alinhamento com as grandes potências, seriam as grandes responsáveis pela desintegração da Unasul, que conduziria à criação do PROSUL, de iniciativa do presidente chileno Sebastián Piñera, aquando da primeira visita oficial de Jair Bolsonaro após eleito presidente do Brasil – um modelo de integração conservador, alinhado à perspectiva liberal das grandes potências. Não se trata de uma organização de integração regional como as demais, com uma estrutura complexa e densa, com sede, sistema de financiamento e subdivisões destinadas à integração nas diversas áreas das políticas públicas. O PROSUL constitui um fórum de diálogo de estrutura mais flexível, que não envolve um compromisso profundo dos Estados, ainda que esta baixa densidade estrutural favoreça decisões de carácter generalista.

Uma vez o regionalismo periférico autónomo – com experiências como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (2000), a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA-TCP) (2004), a Unasul (2008), a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (2010) e a própria inclusão da Venezuela no Mercosul, em 2012 – ultrapassado pela integração hemisférica assente no regionalismo aberto, este tornou-se dominante nos anos 2010 – com a criação da Aliança do Pacífico (2012) e do Trans-Pacific Partnership (TPP) (2015); a exclusão da Venezuela do Mercosul, iniciada em 2016 e concluída em 2019; o termo das atividades da Unasul em 2018; e a criação do PROSUL, em 2019.

Seguramente, a situação na Venezuela foi o epicentro da crise do regionalismo latino-americano. A agenda regional foi afetada pelos efeitos transfronteiriços da situação económica e social interna, pela crescente polarização ideológica e pela sua canalização política na escalada de diferenças entre os EUA e o regime de Nicolás Maduro, registando-se um fecho político contínuo do governo venezuelano, com forte impacto socioeconómico na região. As crises económica e humanitária no país provocaram um crescimento económico negativo e a deterioração dos indicadores sociais, enquanto mais de 5 milhões de venezuelanos emigraram – continuando ainda a emigrar – com consequências para os países vizinhos³. Simultaneamente, a crise venezuelana internacionalizou-se, ainda que os EUA e os seus aliados regionais procurassem evitar a presença política

de potências intermediárias na região que compusessem alianças com Maduro, como a China, a Rússia, a Turquia ou o Irão. Não obstante, essa internacionalização não tem conseguido reverter a situação de impasse da crise venezuelana e o país continua mergulhado em dificuldades.

“(...)o regionalismo na América do Sul apresenta uma dualidade dicotómica que transparece em dois paradigmas: o regionalismo aberto das experiências neoliberais da década de 1990, e o regionalismo periférico autónomo surgido nos anos 2000 com a vaga progressista(...)”

De tal forma que, em dezembro de 2016, iniciou-se o processo de suspensão da Venezuela do Mercosul. Ainda que o documento que anuncia a suspensão por tempo indeterminado da Venezuela do Mercosul exponha que a penalidade resulta do não cumprimento, pelo país, de normas internas do bloco, as motivações para a decisão possuem um carácter multifatorial. A Venezuela havia deixado de cumprir com uma parcela significativa de normas estabelecidas no Protocolo de Adesão ao Mercosul, cumprindo ape-

nas com um quarto do número dos tratados e com 20% das 1.224 normas técnicas acordadas. No entanto, para além deste incumprimento, a caótica situação da economia venezuelana e as razões de ordem política que levaram o Brasil de Michel Temer e a Argentina de Mauricio Macri a compor uma frente unida contra Maduro explicam grandemente a suspensão da Venezuela do Mercosul, o que enfraquece o bloco, que se vem esvaziando, também, porque os demais Estados-parte igualmente não cumprem com muitas normas dos tratados constitutivos.

Ademais, o líder das sondagens das presidenciais argentinas de 22 de outubro de 2023, o candidato de extrema-direita Javier Milei, já expressou as suas intenções, não apenas de cortar relações com a China e encerrar o Banco Central, como ainda de rever a participação da Argentina nas instituições internacionais, incluindo no Mercosul. É bem verdade que, mesmo que Milei – após uma eventual segunda volta, que se projeta para 19 de novembro com o segundo candidato mais bem posicionado nas sondagens, o ministro Sergio Massa – seja o vitorioso, de acordo com o Tratado de Assunção, precisará de maioria absoluta no Congresso argentino para desvincular-se do bloco, o que será difícil de alcançar. A Argentina passará a ser, nesse caso, um membro do bloco contrário à forma como o Mercosul está organizado e funciona, como já sucedeu ao Brasil de Jair Bolsonaro e vem ocorrendo ao Uruguai de Lacalle Pou, o que enfraquece o bloco, esvaziando-o e enfraquecendo-o.

As tentativas do presidente brasileiro Lula da Silva no sentido da assinatura do acordo União Europeia (UE) – Mercosul, visando evitar a desorganização da região, sobretudo antes da subida ao poder de Milei, não têm tido resultados do ponto de vista da articulação do Mercosul, já que, se é facto que o bloco existe formalmente, a realidade é que os Estados-parte não cumprem os tratados e, na prática, existe muito menos do que explicitam esses acordos.

“(...)após a resposta política do regionalismo aberto, a América Latina foi invadida por um processo de desgaste generalizado das organizações de integração regional(...)”

Simultaneamente, e após a resposta política do regionalismo aberto, a América Latina foi invadida por um processo de desgaste generalizado das organizações de integração regional, que originou estagnação, fragilidade e decadência, não só do Mercosul, da Comunidade Andina de Nações (CAN), da ALBA, da CELAC e da OEA, como também da Unasul, que entre abril de 2018 e início de 2019 viu abandonar-na a Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Paraguai e o Peru, caminho seguido pelo Uruguai em março de 2020, ficando o organismo com apenas quatro mem-

bros – Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela – sem qualquer unidade.

Em agonia lenta, o projeto da Unasul ter-se-ia, para alguns países, como a Colômbia, transformado em cúmplice do regime ditatorial venezuelano, ao mesmo tempo que a base política da organização se esvaía com os governos conservadores de direita e se perdia a unidade ideológica entre as forças anteriormente unidas como as do Equador, da Venezuela, da Bolívia, do Brasil e da Argentina, transformando o organismo num elemento do passado, vinculado ao período progressista da região. A agenda com elevado conteúdo ideológico mostrava-se muito distante dos seus objetivos iniciais, do ponto de vista dos governos liberais, que ademais criticavam a desordem administrativa que prevalecia na organização e a crise que a havia atingido, manifestada na acefalia da Secretaria-Geral por mais de dois anos – razões pelas quais decidiram abandonar o organismo.

Não obstante, em abril de 2023, o Brasil e a Argentina retornaram à Unasul, após decreto de Lula e decisão de Alberto Fernández, respetivamente, de modo que, hoje, fazem parte da organização sete países: Argentina, Bolívia, Brasil, Guiana, Suriname, Venezuela e Peru. Se a Unasul chegava ao processo de uma desintegração formal durante o período conservador, hoje, Lula repete, desde a reeleição, o desejo de a retomar e reativar a integração sul-americana.

Em todo o caso, a desintegração da Unasul formalizou-se em 2018 e, em seu lugar, seria criado, em 2019, o Fórum para o Progresso e Desenvolvi-

mento da América do Sul (PROSUL). Com o objetivo de substituir o modelo de integração desenvolvido no período progressista, particularmente identificado com a Unasul, considerada pelos novos governos conservadores como ideologizada (de influência bolivariana), burocrática (com tratado e regimento) e onerosa (possuindo quarenta funcionários e um orçamento anual de 11 milhões de dólares), o PROSUL seguiria um padrão de regionalismo aberto e não institucionalizado, leve, sem sede e sem tratado constitutivo.

A realidade é que, se este processo evidencia, pelas suas características, um movimento de desintegração regional nas suas dimensões económica e política, acompanhado pela fragmentação e distanciamento político entre os países da região, na tentativa de implementar o modelo do regionalismo aberto, a atualidade vem mostrando iniciativas contraditórias de, por um lado, recuperar a unidade sul-americana na base da retoma da Unasul, com Lula e, por outro, de manter o regionalismo aberto.

Referências

- Sanahuja, J.A. & Comini, N. (2018). Las Nuevas Derechas Latinoamericanas frente a una Globalización en Crisis. Nueva Sociedad, nº 275. Pp. 32-46.
- Amorim, C. (2020). A Integração da América do Sul e a Ordem Mundial Pós-COVID-19. Revista Sul Global. Rio de Janeiro, nº 1 (2). Pp. 8-11. Luna, J. & Kaltwasser, C.R. (2021). Castigo a los Oficialismos y Ciclo Político de Derecha en América Latina. Revista Uruguaya de Ciencia Política, nº 30 (1). Pp. 135-155.
- Romero, C. (2020). Venezuela: un País Bloqueado. América Latina. El Año 2019. Les Études du Ceri nº 245-246, 1/2020.