

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO  
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

Cátedra Virtual para la Integración Latinoamericana 2011

## **Posibilidades de complementación entre MERCOSUR y UNASUR**

Velázquez, Adrián  
Ceschin, Bruno  
Ventura Miranda, Javier

## **ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN	3
MERCOSUR	4
Antecedentes del MERCOSUR	4
MERCOSUR político	5
MERCOSUR económico-comercial	7
La corrección de las asimetrías estructurales	9
El MERCOSUR social	10
UNASUR	10
HACIA UNA MISMA META: LA INTEGRACIÓN DE SUDAMÉRICA Y SU GOVERNABILIDAD	12
COORDINACIÓN DE FUNCIONES	13
AFINIDAD IDEOLÓGICA EN SUDAMÉRICA	15
CONCLUSIONES	16
BIBLIOGRAFÍA	18

## **INTRODUCCIÓN**

En el presente trabajo se analizará la relación entre el MERCOSUR y la UNASUR haciendo referencia a los aspectos positivos y puntos complementarios que pueden visualizarse entre ambas instituciones, teniendo en cuenta que coinciden en el espacio de acción y en algunas de sus esferas de intervención y propósitos. Para ello, se examinarán los objetivos y orientaciones comunes, y la complementación de tareas, como pilares fundamentales que permiten mostrar las actuales y potenciales áreas de cooperación y el fortalecimiento mutuo.

Se considerarán para tal fin, como fuentes de información y base bibliográfica, documentos elaborados por especialistas en el tema, e información disponible en los sitios de internet de los respectivos organismos internacionales.

En otras palabras, en la presente monografía se pretende analizar los elementos que hacen a MERCOSUR y UNASUR dos vías dentro de un mismo proceso que confluye en la construcción de la identidad de América del Sur, y la posibilidad de generar un nivel de integración que permita el desarrollo de la zona en su conjunto. Se mostrarán los motivos que conducen a pensar que ambas organizaciones son complementarias, pudiendo trabajar juntas, sin superponerse y, potenciándose para el logro de metas comunes.

Este informe cobra relevancia a partir del siguiente supuesto: como consecuencia del giro político e ideológico de los gobiernos de la región, América Latina en general, y América del Sur en particular se encuentran en un momento histórico único, buscando constituir una identidad propia y retomar una tradición histórica de luchas e ideas que tenían como objetivo la unidad de América Latina, alejándose de la dependencia histórica de las grandes potencias del sistema y, desvinculándose del agotado modelo neoliberal vigente en los años '90. En este contexto, pensar las organizaciones regionales independientes de actores externos y la relación entre ellas, será clave para comprender el futuro de América Latina.

Además, cabe destacar que la importancia de este trabajo también reside en que cuando fue creada UNASUR, y ésta a su vez adquirió un gran protagonismo en la zona debido a las fuertes intervenciones que tuvo en la resolución de conflictos entre países hermanos, se planteó la controversia de si existiría superposición de objetivos y funciones entre MERCOSUR Y UNASUR, o si simplemente era necesaria la existencia y vigencia de ambos.

Asimismo, se trata de un momento propicio para la integración latinoamericana porque confluyen de modo simultáneo al menos cuatro elementos muy importantes para realizar una tarea de tal magnitud:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DE ROSAS, Pablo Enrique; UNASUR: Democracia, desarrollo y paz en América del Sur; Ed. de la Universidad del Aconcagua; Mendoza; (2010); pág. 14.

- En general, la democracia reina en la zona, con algunos sobresaltos;
- El nacionalismo no provoca tentaciones desintegradoras en los Estados actuales;
- Las diferencias territoriales o de otro tipo entre los Estados son escasas o de menor cuantía;
- Se parte de “una historia compartida y solidaria” de las naciones suramericanas, como observa textualmente el preámbulo del Tratado constitutivo de la UNASUR. No debe olvidarse que en el caso europeo se comenzaba desde una historia construida a base de enfrentamientos bélicos; en setenta años Francia y Alemania mantuvieron tres sangrientas, mortíferas e irracionales guerras (dos de ellas universalizadas); por lo tanto, la UNASUR dispone de una gran ventaja en esta materia.

Considerando lo previamente dicho, se procederá en primer lugar a hacer una breve descripción de los organismos en análisis, para luego pasar a tratar las posibilidades de complementación entre los mismos.

## **MERCOSUR**

### *Antecedentes del MERCOSUR*

La República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el 26 de marzo de 1991 el Tratado de Asunción con el objeto de crear el Mercado Común del Sur, MERCOSUR.

Los cuatro Estados Partes que conforman el MERCOSUR comparten una comunión de valores que encuentra expresión en sus sociedades democráticas, pluralistas, defensoras de las libertades fundamentales, de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente y del desarrollo sustentable, así como su compromiso con la consolidación de la democracia, la seguridad jurídica, el combate a la pobreza y el desarrollo económico y social con equidad.

Con esa base fundamental de coincidencias, los socios buscaron la ampliación de las dimensiones de los respectivos mercados nacionales, a través de la integración, lo que constituye una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Así, el objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados Partes a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un Arancel Externo Común (AEC) y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción - el Protocolo de Ouro Preto - por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional. En Ouro Preto se puso fin al período de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan a la Unión Aduanera.

Estos instrumentos fueron:

- Un programa de liberación comercial: rebaja arancelaria progresiva, para llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero.
- Un arancel externo común (A.E.C.): para incentivar la competitividad de los Estados Partes y ampliar el comercio con terceros países.
- La adopción de acuerdos sectoriales entre los países firmantes: con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores productivos y alcanzar escalas operativas eficientes.
- Coordinación de políticas macroeconómicas, a realizarse en forma gradual y convergente.
- Legislación laboral y fiscal.

Así, los Estados Partes se propusieron iniciar una nueva etapa, con miras a alcanzar un mercado único, que genere un mayor crecimiento económico de los Estados Partes a través del aprovechamiento de la especialización productiva, las economías de escala, la complementación comercial y el mayor poder negociador del bloque con otros bloques o países.

Por último, cabe decir que los Estados Asociados del MERCOSUR son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

### MERCOSUR político

El MERCOSUR sienta las bases fundamentales sobre las que se enmarcan las relaciones entre los Estados Partes y representa, por sobre todo, un Acuerdo Político.

El MERCOSUR es un elemento de estabilidad en la región, pues el entramado de intereses y relaciones que genera profundiza los vínculos tanto económicos como políticos y neutraliza las tendencias hacia la fragmentación. Los responsables políticos, las burocracias estatales, los trabajadores y los hombres de empresa tienen en el MERCOSUR un ámbito de discusión, de múltiples y complejas facetas, donde se pueden abordar y resolver asuntos de interés común.

En este contexto, los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, junto con Bolivia y Chile, han constituido el "Mecanismo de Consulta y Concertación Política", que permite consensuar posiciones en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial.

En ocasión de la X Reunión del Consejo del Mercado Común (San Luis, 25 de Junio de 1996), se suscribió la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR", así como el Protocolo de Adhesión de Bolivia y Chile a dicha Declaración, instrumento que traduce la plena vigencia de las instituciones democráticas, condición indispensable para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

En esa misma oportunidad se suscribió una Declaración de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, reafirmando su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía sobre la cuestión de las Islas Malvinas.

Posteriormente, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y de las Repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático", por medio del cual los seis países reconocen que la vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración, y que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo inaceptable para la continuidad del proceso de integración regional.

Asimismo, en dicha ocasión se suscribió la "Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de Paz" a través de la cual los seis países manifiestan que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y el desarrollo del proceso de integración regional. En ese sentido, los seis gobiernos acuerdan, entre otros puntos, fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus países, promover su progresiva articulación y realizar esfuerzos conjuntos en los foros pertinentes para avanzar en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.

Teniendo en cuenta el compromiso del MERCOSUR con la profundización del proceso de integración regional y la importancia de desarrollar e intensificar las relaciones con los países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR ha suscripto Acuerdos de Libre Comercio para la consecución de aquel objetivo, el Consejo del Mercado Común aprobó la Decisión CMC Nº 18/04, mediante la cual se fijan las condiciones para la asociación de los Países Miembros de la ALADI al MERCOSUR y se reglamenta su participación en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del bloque.

De acuerdo a lo establecido en la mencionada Decisión, los países interesados deberán adherir al "Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile", y a la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR". Asimismo, podrán participar, en calidad de invitados, en las reuniones de los órganos de la estructura institucional del MERCOSUR para tratar temas de interés común.

Un aspecto de particular relevancia en los últimos años es el relacionado con la solicitud de ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno al MERCOSUR. Dicha solicitud se enmarca en lo establecido por el artículo 20 del Tratado de Asunción, mediante el cual se admite la adhesión de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) al bloque. En ese sentido, los Estados Partes del MERCOSUR han reafirmado la importancia de la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR para la consolidación del proceso de integración de América del Sur en el contexto de la integración latinoamericana.

En el año 2005 se aprobó la Decisión CMC N° 28/05, que reglamenta las condiciones necesarias para la adhesión de un nuevo Estado Parte al MERCOSUR, a la luz de los objetivos y principios establecidos en el Tratado de Asunción.

En dicho marco, el 4 de julio de 2006 se aprobó el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, mediante el cual se establecen las condiciones y los plazos previstos para la plena incorporación de Venezuela al bloque. En conformidad con lo establecido en el Protocolo, la República Bolivariana de Venezuela desarrollará su integración en el MERCOSUR de acuerdo con los compromisos derivados del mismo, bajo los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, reconocimiento de las asimetrías, y tratamiento diferencial, así como los principios de seguridad alimentaria, medios de subsistencia y desarrollo rural integral.

La entrada en vigencia del Protocolo requiere que el mismo sea ratificado por los Congresos de los cinco países implicados. Hasta el momento, dicha adhesión ha sido aprobada por los Parlamentos de Venezuela, Argentina, Brasil y Uruguay, y está aún pendiente de aprobación por el Parlamento de Paraguay.

Por otra parte cabe señalar que, mediante la Decisión CMC N° 05/07, se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (ODM), teniendo en cuenta que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.

#### *MERCOSUR económico-comercial*

La conformación y consolidación del MERCOSUR como Unión Aduanera entre los cuatro países implica la administración subregional de las políticas comerciales, dejando atrás el recurso de adopción de medidas unilaterales de esta naturaleza, asegurando conductas previsibles y no perjudiciales para los socios.

En ese sentido, la entrada en vigencia de un Arancel Externo Común (AEC) implica que las eventuales modificaciones de los niveles de protección de los sectores productivos deban ser consensuadas cuatripartitamente, brindando un marco de mayor previsibilidad y certidumbre para la toma de decisiones de los agentes económicos.

La nueva política comercial común tiende a fortalecer y reafirmar los procesos de apertura e inserción en los mercados mundiales. El MERCOSUR fue concebido como un instrumento para la más adecuada inserción de nuestros países al mundo exterior, valiéndose del AEC como un instrumento para la mejora de la competitividad.

Este nuevo escenario genera mayor previsibilidad y certidumbre en la estructura arancelaria, fomentando el comercio intrarregional, así como nuevas inversiones de empresas regionales y extranjeras, que tratan de aprovechar las ventajas y los atractivos del mercado ampliado.

La captación de las inversiones es uno de los objetivos centrales del MERCOSUR. En un escenario internacional tan competitivo, en el cual los países se esfuerzan en brindar atractivos a los inversores, la búsqueda y consolidación de la Unión Aduanera tenderá a convertirse en una ventaja fundamental, pues otorgará un marco muy propicio para atraer a los capitales. Aun con todas las dificultades derivadas del difícil escenario económico internacional y de los inconvenientes resultantes de los procesos de re-estructuración de las economías internas, el MERCOSUR ha sido uno de los principales receptores mundiales de inversión extranjera directa.

El MERCOSUR ha procurado que el proceso de integración se lleve a cabo sobre bases realistas y flexibles, de modo que el proceso vaya adaptando los instrumentos a las realidades de los cuatro países que lo conforman.

Así, en el año 2000, los Estados Partes del MERCOSUR decidieron encarar una nueva etapa en el proceso de integración regional, que tuvo como objetivo fundamental consolidar el camino hacia la Unión Aduanera, tanto a nivel subregional como externo.

En este marco, los Gobiernos de los Estados Partes del MERCOSUR reconocen el rol central que tienen la convergencia y la coordinación macroeconómica para profundizar el proceso de integración.

En el año 2004, mediante la aprobación de la Decisión CMC N° 54/04, que fijó las directrices para el proceso de transición hacia el pleno funcionamiento de la Unión Aduanera. Dicho proceso implica avanzar en normas y procedimientos que faciliten tanto la circulación como el control dentro del MERCOSUR de los bienes importados al territorio aduanero ampliado, y establecer un mecanismo de distribución de la renta aduanera y eliminación de la multiplicidad de cobro del AEC, con el propósito de estimular la incorporación de valor agregado a los productos originarios de la Unión Aduanera y la promoción de nuevas actividades productivas.

El Consejo del Mercado Común aprobó en el año 2007 el “Sistema de Pagos en Monedas Locales” para el comercio realizado entre los Estados Partes del MERCOSUR, con el fin de reducir los costos financieros en las transacciones comerciales y contribuir al incremento del intercambio de bienes entre los países miembros. Dicho sistema fue ampliado en el año 2009 para transacciones de cualquier naturaleza realizadas entre los Estados Partes del MERCOSUR, mediante la aprobación de la Decisión N° 09/09.

### La corrección de las asimetrías estructurales

En su camino hacia la profundización del proceso de integración, el tratamiento de las asimetrías ocupa en la agenda interna del mismo una posición relevante y transversal. En ese sentido, a partir del año 2006, los Estados Partes han reafirmado el carácter prioritario del tratamiento de las asimetrías en el ámbito del MERCOSUR.

En línea con estos objetivos se enmarca la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), mediante la aprobación de la Decisión CMC Nº 45/04, destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.

La creación del FOCEM marca un hito en el proceso de integración, constituyendo una herramienta con una vigencia mínima de diez años, que procura dar respuestas más estructurales y de largo plazo en el abordaje de las asimetrías. El FOCEM se integra con aportes anuales de los Estados Partes que ascienden a los cien millones de dólares. Los aportes de los Estados Partes han sido establecidos de acuerdo con los siguientes porcentajes: Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 2%.

La distribución de los recursos se realiza de modo inversamente proporcional al monto de los aportes realizados: Paraguay 48%, Uruguay 32%, Argentina 10% y Brasil 10%.

Otro de los temas de central importancia en la agenda interna del MERCOSUR de los últimos años es el relacionado con la integración productiva y el desarrollo de la competitividad a escala regional. A partir del año 2006 surgió la iniciativa de "avanzar hacia la integración productiva regional con desarrollo social y con énfasis en la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas, especialmente por PyMES y Cooperativas".

A la luz de estos acontecimientos, se han venido debatiendo diversos aspectos relacionados con la integración productiva, como la coordinación de políticas científicas y tecnológicas, la conformación de cadenas productivas regionales, la creación de fondos regionales de financiamiento para el sector productivo, la aprobación de instrumentos que favorezcan la promoción de emprendimientos productivos regionales que incluyan redes integradas especialmente por PyMES y Cooperativas, la coordinación de políticas públicas y privadas, entre otros.

### El MERCOSUR social

Desde la suscripción del Tratado de Asunción, los Estados Partes del MERCOSUR han dado particular importancia a los aspectos sociales del proceso, considerando que la ampliación de las

actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

La dimensión social del MERCOSUR se ha visto así fortalecida por la creación del Instituto Social del MERCOSUR (ISM), mediante la Decisión CMC Nº 03/07, tendiente a fortalecer el proceso de integración y promover el desarrollo humano integral.

Entre los objetivos generales del ISM, se enumeran los siguientes: contribuir a la consolidación de la dimensión social como un eje fundamental en el desarrollo del MERCOSUR, aportar a la superación de las asimetrías, colaborar técnicamente en el diseño de políticas sociales regionales, sistematizar y actualizar indicadores sociales regionales, recopilar e intercambiar buenas prácticas en materia social, promover mecanismos de cooperación horizontal e identificar fuentes de financiamiento. El ISM tiene su sede permanente en la ciudad de Asunción y, a partir del año 2008, cuenta con su propia estructura y presupuesto para su funcionamiento.

## **UNASUR**

La Unión de Naciones Suramericanas (conocida por su acrónimo UNASUR), es una comunidad política y económica que integra a los doce países independientes de Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. Fue constituida el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad del Cusco, Perú, durante la III Cumbre Sudamericana, con el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones.

En la I Cumbre Energética Suramericana, celebrada entre el 16 y el 17 de abril de 2007 en la Isla de Margarita (Venezuela), los mandatarios sudamericanos decidieron que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) pasara a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y que se creara una secretaría permanente con sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

El bloque fue finalmente constituido el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, donde se estructuró y oficializó la organización.

Sus objetivos son amplios. Según el artículo 2 del Preámbulo del Tratado de Brasilia “la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

El objetivo es “construir un espacio de integración y unión”, no solamente para lo económico, sino también para “eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia”. Se busca una integración solidaria, eliminando las asimetrías económicas existentes entre los doce países, de manera que las economías más pequeñas y más pobres puedan ser relativamente más beneficiadas.

El artículo 3 del Tratado señala múltiples objetivos enunciados en 21 incisos, como construir una identidad y una ciudadanía sudamericanas, desarrollo social, integración económica, energética, cooperación, hasta ratificar el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los estados, todo esto en la ruta del fortalecimiento del diálogo político y el reforzamiento de la integración. Todos aspectos comunes que han caracterizado a los diferentes tratados integracionistas que a través de las décadas se han inscripto en América Latina.

Otro objetivo es el de la integración energética. El artículo 3 señala “el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables”.

Uno de los desafíos importantes que se propone la UNASUR es la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. El objetivo del Consejo, es generar un espacio de debate en el área de seguridad y defensa. Este consejo no supone una alianza militar, sino un foro para promover el diálogo entre los ministerios de Defensa de los países y así, al menos, reducir conflictos y desconfianzas.

La UNASUR surge entonces como una iniciativa de fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional. El artículo 15 del Tratado expresa que la UNASUR promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional. Contempla, además, la posibilidad de que los demás Estados de América Latina y el Caribe soliciten su participación como Estados Asociados de UNASUR (artículo 19) y la adhesión de nuevos miembros (artículo 20), señalando que a partir del quinto año de la entrada en vigor del Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno (órgano máximo de UNASUR), podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro años.

Según el Preámbulo del Tratado de Brasilia, la UNASUR debería contribuir al fortalecimiento de la integración regional a través de un proceso innovador que permita ir más allá de la sola convergencia de los esquemas ya existentes.

## **HACIA UNA MISMA META: LA INTEGRACIÓN DE SUDAMÉRICA Y SU GOBERNABILIDAD**

El primer punto que indica la posibilidad de pensar al MERCOSUR y a la UNASUR como dos organizaciones que pueden trabajar armónicamente en cooperación es, como señala Félix Peña (2008:12), que ambos son procesos que apuntan a la gobernabilidad de la región sudamericana. Aunque tienen contenido económico, y esto se hace sobre todo evidente en el caso del MERCOSUR, que ha orientado sus acciones e intervenciones con el fin de liberalizar el comercio entre los miembros, generar un mercado común, armonizar criterios en políticas comerciales, etc.; ambos proyectos apuntan a objetivos indudablemente políticos. En otras palabras, más allá de la cuestión comercial que puede vislumbrarse en sus cursos de acción, existe en ambas iniciativas una intencionalidad política que trasciende al mero mecanismo económico.

Generar un mercado común es una meta económica en primera instancia, sin embargo, también es una estrategia para insertarse internacionalmente que responde a un juego estrictamente político. El desarrollo de un bloque que responda y actúe en conjunto en la esfera internacional, para poder responder con mayor solidez ante los centros del sistema internacional, intentando equilibrar la balanza de poder, y por sobre todo lograr independencia de aquellos en las decisiones que incumben a la región, es un objetivo político impulsado tanto por MERCOSUR como por UNASUR. En el mismo sentido, la cláusula democrática, que impone como condición a los miembros desarrollarse dentro de un régimen democrático para poder participar de las organizaciones, es un criterio presente en el funcionamiento de ambas instituciones. Esta definición de los Estados Sur Americanos en relación a la defensa de la democracia se debe a la historia común que éstos poseen, en cuanto a que todos o la mayoría de ellos han sufrido el flagelo político, social y económico que representaron las dictaduras militares de fines del siglo XX en la región. El MERCOSUR incorporó gradualmente en su agenda de objetivos la defensa de la democracia y de los derechos humanos, entre otras cuestiones político-sociales; la UNASUR los estableció desde el comienzo. De esta forma, se observa que las dos buscan sedimentar el sistema democrático en América del Sur, haciendo de la democracia el valor identificativo de los Estados sudamericanos, y esto es sin dudas un objetivo político, que apunta a la estabilidad y a la consecución de la paz en la región.

En este aspecto, profundizar los vínculos comerciales, fomentar los intercambios, desarrollar una infraestructura en común y aumentar la interdependencia entre las partes, son medidas que pueden ser entendidas en primera instancia como económicas y comerciales, pero que tienen un trasfondo político. Desde el liberalismo comercial, se piensa que generando esa serie de condiciones, los factores que pueden desencadenar conflictos se reducen fuertemente. La posibilidad de confrontar entre actores que tienen estos fuertes lazos en común, unidos por profundas relaciones económicas, comerciales, financieras, culturales, energéticas, etc., es menor frente a aquellos que no tienen ningún tipo de vínculo. Las percepciones son modificadas de manera radical, el otro deja de ser un desconocido o un potencial enemigo o competidor, para ser un amigo y esto repercute políticamente ya que la estabilidad y la paz están mucho más cerca de

lograrse y conservarse a través de la solución dialogada o los acuerdos entre las partes ante el surgimiento de una diferencia. Así, las instituciones que se generan, las reuniones periódicas y las cumbres presidenciales, son espacios de interacción entre los gobiernos que permiten su acercamiento y el conocimiento mutuo, potenciando la posibilidad de generar una identidad conjunta entre los Estados sudamericanos.

Se dice entonces que tanto MERCOSUR como UNASUR se dirigen hacia la misma meta, por lo que no hay motivo para pensar que puedan entrar en conflicto. Si ambas organizaciones comparten criterios, entienden que la consolidación de la democracia es vital para el crecimiento sudamericano, ven en los proyectos comunes la formulación de lazos que fortalecen la estabilidad y la paz, generando mayor seguridad para todos, disminuyendo la posibilidad de conflictos; cada una, desde su lugar, puede aportar para la vigorización de este vínculo, dando por resultado relaciones altamente cooperativas y complementarias. Vistos, los objetivos comunes con metas políticas y contenidos económicos que tienen estas organizaciones, se puede sostener que aunque en etapas diferentes y en niveles de concreción distintos, ambas están en proceso de avance (Vilosio, 2010: 67).

### **COORDINACIÓN DE FUNCIONES**

Por otra parte, pensar en el MERCOSUR ampliado y en UNASUR, no son ideas tan contradictorias. Es decir, contrariamente a lo que cierta parte de la literatura observa, que estos dos entes compartan prácticamente el mismo espacio de acción no es contraproducente. Contrariamente, si cada parte tiene claras sus tareas, objetivos y áreas de acción, pueden complementarse desplegando su labor, siendo que existen principios básicos desde los que parten ambas organizaciones. De este modo, la idea de que el MERCOSUR se expanda, pretensión que puede rastrearse desde el Tratado de Asunción (Peña, 2009: 51), y es una intención que se corrobora en los hechos, a través de la voluntad de Venezuela de participar como miembro pleno o la introducción de los países asociados que forman parte del Cono Sur; no entra necesariamente en contradicción con la existencia de una organización como UNASUR que tiene un alcance sudamericano y preocupaciones similares a las del MERCOSUR. Incluso, podría pensarse en la absorción del MERCOSUR dentro de la UNASUR. En la división entre MERCOSUR y UNASUR, podría darse que el primero delegue en la UNASUR los objetivos principalmente políticos de alcance sudamericano, concentrándose exclusivamente en sus miembros plenos, lo que desembocaría en la realización de acciones conjuntas con una clara división de tareas.

El hecho que nos permite mostrar al MERCOSUR y a la UNASUR como dos instancias cooperativas es que sus propósitos, sin ser radicalmente diferentes, y teniendo ciertos lugares comunes desde donde parten, pueden ser distinguidos, según las áreas que revisten mayor interés para una u otra organización. Por su parte, UNASUR responde a una iniciativa brasileña, con un claro perfil e intencionalidad política, que en última instancia puede ampliarse, ya que no excluye esta

posibilidad, al territorio de toda América Latina (Peña, 2008: 13). Entre sus objetivos, pueden verse aspectos complementarios al MERCOSUR en términos de Defensa (creación del Consejo de Defensa Suramericano en el 2008, tras la cumbre de Costa do Sauipe), energía e infraestructura, aspectos que se encuentran ausentes o son sumamente secundarios en el marco del MERCOSUR.

De esta forma, que los Estados miembros de UNASUR, trabajen de manera conjunta en estas áreas, permite que tengan un alcance geográfico mucho mayor que el logrado por el MERCOSUR y en ámbitos que éste no interviene. Siguiendo con esta idea, entre los objetivos específicos de la UNASUR enunciados en el artículo 3 de su tratado, se habla del “fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional” lo que muestra claramente su perfil político.

Por su parte, el MERCOSUR tiene una orientación marcadamente económica-comercial, generando un espacio para el logro de preferencias comerciales y un lugar de protección ante terceros por la generación de tratamientos preferenciales entre los miembros (cosa que no se puede hacer por fuera) (Peña, 2008: 15).

Esta distinción de perfiles permite graficar que el accionar de MERCOSUR y de UNASUR no entran en conflicto, ni chocan entre sí. Por el contrario, sus áreas de acción son en buena medida complementarias, pudiendo ser pensados como una pata económica (MERCOSUR) y una pata política (UNASUR) que apuntan hacia un mismo propósito, la construcción de una América del Sur como bloque, integrada y con una identidad propia, que le permita a sus habitantes una calidad de vida digna y posibilite el desarrollo humano de sus poblaciones, sin influencia de potencias extranjeras en el proceso de integración.

Se puede señalar, entonces, que aunque no se desconoce la existencia de todo tipo de problemas y dificultades, los procesos pueden complementarse y de ese modo contribuir a construir un entorno de paz y estabilidad política en la región. Sin ir más lejos, las reuniones de UNASUR a raíz de los conflictos internos en Bolivia que amenazaban con dividir el país en el 2008 o, el intento de golpe de Estado contra el Presidente ecuatoriano Rafael Correa en el 2010, habilitan a pensar, vinculado a la rapidez con que se movió la organización, que la UNASUR puede constituirse como un espacio en donde la identidad democrática de América del Sur se construye y permite el funcionamiento de un liderazgo colectivo para el mantenimiento de la paz y la seguridad sin la participación de Estados Unidos (debilitando claramente a la OEA en este aspecto) (Peña, 2009: 48).

A esto cabe agregar también el apoyo que los países de la UNASUR han manifestado en relación a la soberanía de Argentina sobre las islas Malvinas. En este sentido, y en el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana realizada en la ciudad paraguaya de Asunción en octubre de 2011, el bloque regional renovó, a través de un documento, su firme respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. Finalmente, en el mismo texto, los países integrantes de la UNASUR también

ratificaron el permanente interés regional en que el Reino Unido se avenga a reanudar las negociaciones con la Argentina a fin de encontrar, a la mayor brevedad posible, una solución pacífica y definitiva a esa disputa.<sup>2</sup>

### **AFINIDAD IDEOLÓGICA EN SUDAMÉRICA**

Otro punto que se observa como relevante, es el hecho de que en los últimos diez años aproximadamente se ha producido en la mayoría de los gobiernos sudamericanos un proceso que podría ser denominado como giro hacia la izquierda o gobiernos de corte popular. Luego de la hegemonía neoliberal de la década de los '90 sobre todo el continente, el viraje ideológico producido en la conducción de la mayoría de los países (Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Lula da Silva en Brasil, el Kirchnerismo en la Argentina, Lugo en el Paraguay, Mujica en Uruguay o Bachelet en Chile) ha posibilitado la ocurrencia de una serie de fenómenos. Entre ellos, la reactivación de los procesos de integración regional, gracias al renovado interés que se muestra en la región por parte de todos estos gobiernos. Esto no ocurría anteriormente dado que prefería relacionarse con las grandes potencias, someterse a los organismos internacionales de financiación y relegar a la región a un lugar sumamente marginal.

La afinidad ideológica y la comunión entre todos los líderes de la región en concebir la integración política, económica, social y cultural de la región como estratégica para el desarrollo conjunto de América Latina, priorizando a la región por sobre las relaciones con otras partes del mundo, y entendiendo que la construcción de la identidad sudamericana conjuntamente con la profundización de vínculos al interior del bloque sudamericano, son vitales para el posicionamiento de la región en las relaciones internacionales; hace que el proceso de cooperación dentro de cada organización y entre las organizaciones se vea facilitado, trasformando positivamente los procesos de integración, coordinando objetivos y conjugando funciones (Vilosio, 2010: 64).

Es necesario destacar que el desarrollo de ambos proyectos de integración regional ha podido tomar relevancia gracias a la voluntad política de los líderes de la región de ponerlos como un tema primordial en sus agendas, pero además los ciudadanos de cada uno de esos países están profundamente convencidos de que el camino para una América Latina desarrollada es a través de la integración. Se puede notar un cambio cultural en la percepción de la integración latinoamericana; es tomado como un factor muy importante que posibilita el desarrollo de los países de la región puesto por encima de la relación con las potencias internacionales.

---

<sup>2</sup> [http://www.cronista.com/contenidos/2011/10/31/noticia\\_0062.html](http://www.cronista.com/contenidos/2011/10/31/noticia_0062.html)

Por lo expuesto, puede observarse que hay suficientes motivos para pensar y confiar en un proceso de profundización de las relaciones regionales y de los vínculos complementarios entre MERCOSUR y UNASUR.

## **CONCLUSIONES**

Es posible pensar a dos procesos supuestamente superpuestos e incompatibles, como son el MERCOSUR y la UNASUR, no sólo como perfectamente coexistentes sino también como complementarios. Dado que ambos tienen objetivos que apuntan hacia una misma dirección, la integración de Sudamérica y su gobernabilidad con el consiguiente reparto de funciones permite que se fortalezcan mutuamente; pudiendo la UNASUR revitalizar el proceso de integración desde lo político, social y cultural; y, el MERCOSUR aportar una base económica-comercial de la cual se pueda partir para profundizar los vínculos. Es así que, UNASUR puede ser vista como instancia de coordinación política y de elaboración de proyectos que no entran dentro de las áreas de interés del MERCOSUR, mientras que éste es el encargado de los temas comerciales y económicos, es el lugar donde se negocian temas arancelarios, restricciones al comercio, armonización tributaria, coordinación macroeconómica, integración productiva, entre otros.

En otros términos, UNASUR se ocupa de materias tales como energía y defensa. En ese sentido es interesante marcar que entre los amplios objetivos trazados por UNASUR, uno de los principales es la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano (creado en marzo de 2009), lo que permite desplazar a la OEA (que posee una fuerte impronta estadounidense) en los temas de seguridad y defensa dentro del subcontinente. De esta forma, progresivamente se logra una mayor independencia y libertad a través de una menor penetración e influencia estadounidense en las organizaciones que la región se da a sí misma. Dicha situación ha sido puesta en evidencia en ocasión de la crisis de Bolivia y en el intento de golpe de Estado a Rafael Correa en el Ecuador, durante los cuales la UNASUR se movió rápidamente y con gran dinamismo, colaborando con la resolución de las crisis y, de esta manera, evitando la intervención de la OEA.

En consecuencia, UNASUR cumple un doble papel: aumenta la independencia de la región y resulta un complemento del MERCOSUR en aquellos aspectos en donde éste no interviene. Adicionalmente, este vínculo mutuamente constitutivo entre MERCOSUR y UNASUR genera un fluido canal de información que ayuda a la formación de agendas complementarias.

Por otra parte, los obstáculos que se plantean no son insalvables. La integración en América del Sur es un proceso que es a la vez, sumamente joven comparado con aquellos que se encuentran más desarrollados pero que además cuenta con una vasta historia en la materia y es una lucha que surge en la misma conformación de los Estados a comienzos del siglo XIX.

Usualmente, el modelo de la Unión Europea es tomado como el referente a seguir y a imitar sin mayores cuestionamientos. No obstante, si bien el proceso que llevó a la construcción de la UE es

sumamente exitoso en varios aspectos y se encuentra en una etapa mucho más desarrollada que cualquier otro proceso similar, eso no quiere decir que sea el único modelo de integración posible, ni mucho menos que toda decisión que no implique una imitación de aquél esté destinada al fracaso.

Si bien existen lecciones que pueden aprenderse de la integración europea y procesos a tener en cuenta, la situación de ambos continentes no puede ser equiparada. Las realidades y los contextos políticos, sociales, económicos y culturales entre Europa y América del Sur son sustancialmente distintos, ya sea al momento de iniciarse los respectivos procesos de integración, como en la actualidad. En consecuencia, no puede tenerse la pretensión de adoptar sin miramientos el modelo europeo, ya que implica desconocer las particularidades propias de esta parte del mundo, creyendo que los modelos institucionales son igualmente aplicables en cualquier lugar y momento.

Por otro lado, América Latina cuenta con varios antecedentes de intentos de integración para tener en cuenta: desde el Imperio Hispanoamericano hasta las Confederaciones de Estados planteados por Simón Bolívar, pasando por la Confederación peruano-boliviana, hasta los ABC (Argentina, Brasil, Chile). Es decir, existe suficiente literatura y modelos para llevar adelante la gran tarea de la Integración Latinoamericana sin cometer los errores del pasado.

Existen buenos y suficientes motivos para creer que los procesos actualmente en marcha pueden continuar y fortalecerse, entre ellos, el crecimiento económico de la región en los últimos años, la proximidad cultural e idiomática, la historia en común, la existencia de la democracia en todos los Estados parte, la posición ideológica de buena parte de sus gobiernos o, dicho de otro modo, el regreso de la primacía de lo político sobre lo económico y la necesidad misma de unirse para adaptarse al escenario internacional, desarrollando el espacio sudamericano.

Pero, además de una Unión de Naciones, es muy deseable que alcance el estadio de una Unión de personas, en la que se consolide “una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”, como expresamente afirma el preámbulo del Tratado constitutivo. En realidad, un proceso de integración que se olvide de las personas se halla condenado al fracaso, antes o después.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- DE ROSAS, Pablo Enrique; UNASUR: Democracia, desarrollo y paz en América del Sur; Ed. de la Universidad del Aconcagua; Mendoza; (2010).

- PEÑA, Félix; ¿En qué se diferencian UNASUR de un MERCOSUR ampliado? Un debate que se torna cada vez más conveniente; Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo/ Vol.3 No.5; (2008); disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/30702/1/articulo1.pdf>

- PEÑA, Félix; La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?; Nueva Sociedad; Caracas; Nº 219, p. 46-58; (2009); disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3582\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3582_1.pdf)

- VILOSIO, Laura E.; MERCOSUR y UNASUR. Posturas de la Argentina frente a ambos procesos – solo un ejemplo; Civitas – Revista de Ciencias Sociales; Porto Alegre; volumen 10, Nº 1, p. 63-76; (2010); disponible en <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6031/5162>

## **SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS**

<http://ww.mercosur.int>

[http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado\\_constitutivo.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm)

[http://www.cronista.com/contenidos/2011/10/31/noticia\\_0062.html](http://www.cronista.com/contenidos/2011/10/31/noticia_0062.html)