

## MERCOSUR – UNASUR. UNA RELACIÓN ¿COOPERATIVA O CONFLICTIVA?

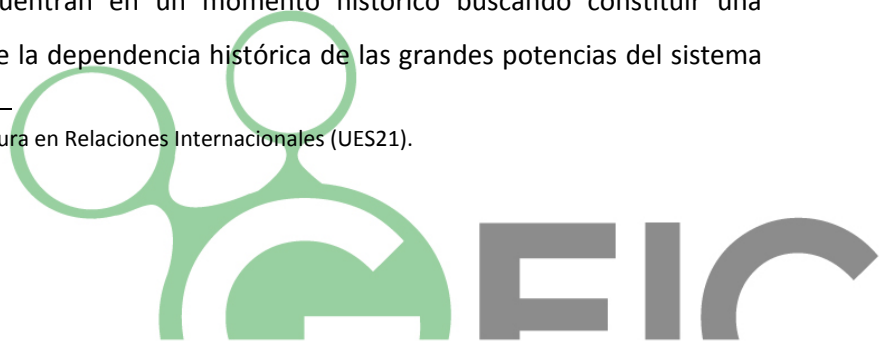
**E**n el presente trabajo se realizará una comparación entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). El objetivo de dicha comparación es visualizar potenciales posibilidades de cooperación y de conflicto entre dichas instituciones teniendo en cuenta que coinciden en el espacio de acción y en algunas de sus esferas de intervención y propósitos.

El recorrido por la evolución histórica de ambas organizaciones (considerando la relativa juventud de UNASUR) y la forma de inserción internacional que éstas han desarrollado, ayudarán a reconocer y delimitar los ámbitos de acción de cada una, el papel que ocupan en el tablero regional e internacional, el objetivo por el cual han sido impulsadas y, la capacidad que poseen para dar solución a los problemas planteados. Se establecerán escenarios futuros hipotéticos y se analizará la existencia de posibles situaciones conflictivas en donde las competencias de ambas organizaciones entren en disputa, intentando en dicho caso proponer las correspondientes soluciones. A su vez, se estudiará la importancia de los liderazgos, acentuando el rol de Brasil en la edificación de estas empresas comunes, señalando las debilidades conjuntamente con la diversidad de sus componentes.

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 buscando constituir una identidad propia, alejándose de la dependencia histórica de las grandes potencias del sistema

---

<sup>1</sup> El autor es estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UES21).



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.

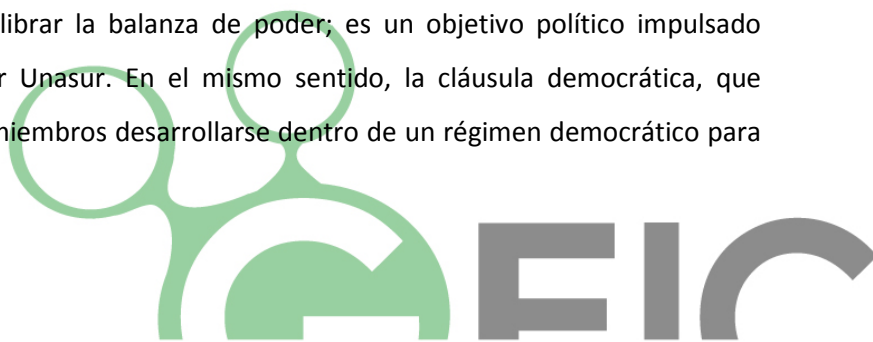
En aras de alcanzar los objetivos propuestos, en las siguientes páginas se hará referencia a los aspectos positivos y puntos complementarios que pueden visualizarse entre Mercosur y Unasur. Para ello, se examinarán los objetivos y orientaciones comunes, y la complementación de tareas, como pilares fundamentales que permiten mostrar las actuales y potenciales áreas de cooperación y el fortalecimiento mutuo entre el Mercosur y la Unasur.

### **Aspectos Cooperativos: Tareas y objetivos en la búsqueda de la identidad sudamericana.**

En el presente apartado se analizarán 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. 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.

El primer punto que indica la posibilidad de pensar al Mercosur y a la Unasur como dos organizaciones que pueden trabajar armónicamente en cooperación, sin entrar 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; 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 tanto en el funcionamiento de ambas instituciones. 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 identitario 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 sentido, 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 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.

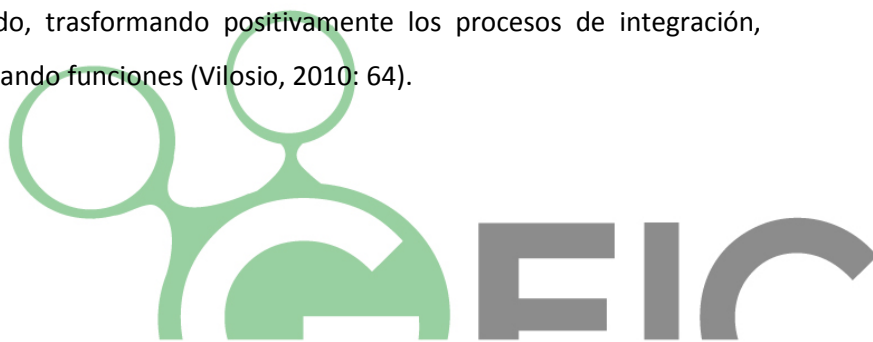
Se dice entonces que tanto Mercosur como Unasur se dirigen hacia la misma meta, por lo que no hay motivo para pensar que puedan entrar en conflicto. Si ambas organizaciones comparten criterios, entienden que la consolidación de la democracia es vital para el crecimiento sudamericano, ven en los proyectos 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).



Por otra parte, pensar en el Mercosur ampliado y en Unasur, no son ideas tan diferentes. 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 ambas parten. 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 inclusión de Venezuela como miembro pleno o la introducción de los países asociados que no forman parte del Cono Sur; no entra necesariamente en contradicción con la existencia de una organización como Unasur que tiene un alcance sudamericano y otras preocupaciones distintas 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.

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 denominado giro hacia la izquierda. 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 o el Kirchnerismo en la Argentina) 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.

Se dice entonces que la afinidad ideológica, que prioriza la región por sobre las relaciones con otras partes del mundo, y que entiende 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, transformando positivamente los procesos de integración, coordinando objetivos y conjugando funciones (Vilosio, 2010: 64).



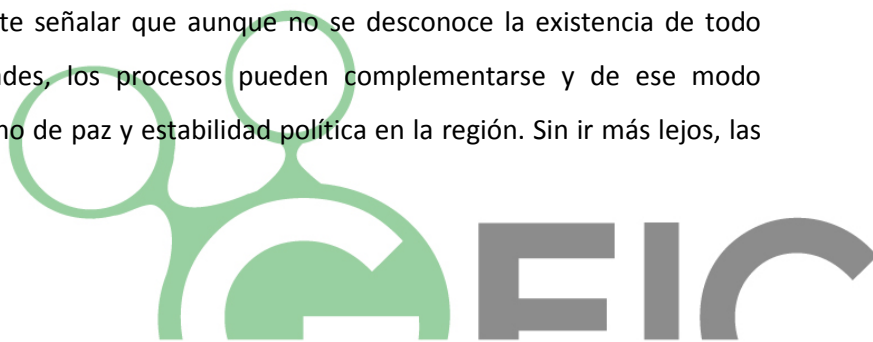
El segundo aspecto que nos permite mostrar al Mercosur y a la Unasur como dos instancias cooperativas es que sus propósitos, sin ser radicalmente diferentes, y teniendo ciertos lugares comunes desde donde parten, pueden ser distinguidos, según las áreas que revisten mayor interés para una u otra organización. Por su parte, Unasur responde a una iniciativa brasileña, fuertemente impulsada por Itamaraty, 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 tres 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 ente 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, sin influencia de potencias extranjeras en el proceso de integración. Sin embargo, se debe matizar esta afirmación, recordando que aún subsisten espacios en que no está clara la división de tareas y que el territorio sobre el que tienen injerencia no es exactamente el mismo.

Finalmente, es relevante señalar 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



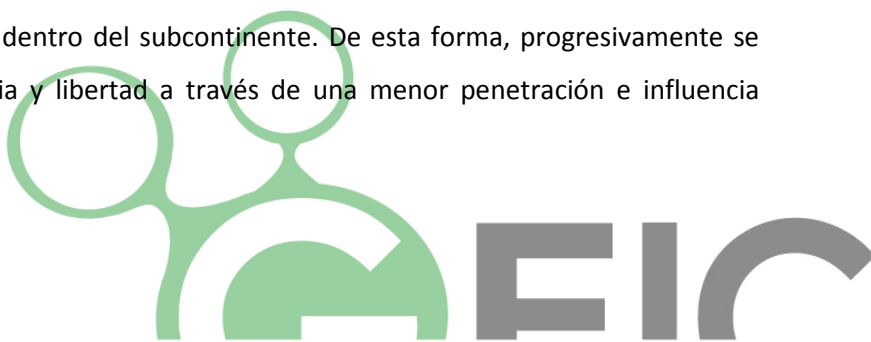
reuniones de Unasur a raíz de los conflictos internos en Bolivia que amenazaban con dividir el país en el 2008 o, el intento de golpe de Estado contra el Presidente ecuatoriano Rafael Correa en el 2010, habilitan a pensar, vinculado a la rapidez con que se movió la organización, que la Unasur puede constituirse 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, 2010: 48).

Por lo dicho, 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. Todo proceso de integración, de cooperación internacional o de relaciones económicas internacionales, tiene a su vez una dimensión político-militar en la organización del tablero de ajedrez internacional (Nye, 2005) y es en ese sentido que, tanto Unasur como Mercosur, procesos que apuntan en una misma dirección, pueden complementarse.

## Consideraciones Finales

Es posible pensar a dos procesos supuestamente superpuestos e incompatibles como son el Mercosur y la Unasur, como perfectamente, no sólo coexistentes sino también 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 y, el Mercosur aportar una base de la cual pueda partir para profundizar los vínculos. Incluso, 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, siendo posible pensar a la región como un Complejo de Seguridad en los términos de Buzzan. 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 durante la cual la Unasur se movió rápidamente y con gran dinamismo, colaborando con la resolución de la 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 este 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 sumamente joven comparado con aquellos que se encuentran más desarrollados. Usualmente, el modelo de la Unión Europea es tomado como el referente a seguir y a imitar sin mayores cuestionamientos. 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 aquel esté destinada al fracaso.

Empero 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. Agregado a esto, sostener ese tipo de premisas implica no tener en cuenta que el proceso de integración europea posee una historia de más de 50 años, mientras que los procesos presentes en América del Sur apenas alcanzan los 20 años.

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.



La emergencia de Unasur constituye una gran posibilidad para superar el estancamiento y el posible defectuoso funcionamiento de los organismos regionales. El impulso que este joven proyecto puede imprimirle a los procesos de integración, puede resultar sumamente útil en la conformación de la identidad sudamericana y conjuntamente, en la profundización de los organismos regionales. Esto puede traducirse de alguna manera, en mejores instituciones; aspecto que siempre ha conformado el flanco débil del regionalismo sudamericano.

Se concluye entonces, que la Unasur resulta un complemento enriquecedor para el Mercosur centrado principalmente en cuestiones económico-comerciales. Unasur encaja perfectamente dentro de lo que Sanahuja (AÑO) denomina regionalismo post-liberal, el cual se caracteriza por darle primacía a la agenda política por sobre la económica, por revitalizar el papel del Estado frente a los actores privados, incentivar la integración más allá de los aspectos comerciales, interesarse por la dimensión social de los procesos de integración, como así también por la seguridad energética (Donadío, 2010: 21). De esta forma, América del Sur cuenta con los tres pilares que se requieren para desarrollar los procesos de integración: cooperación política, social y cultural (a cargo de Unasur); integración comercial, financiera y económica (Mercosur); integración física, energética y comunicacional (también a cargo de Unasur). Estos dos procesos altamente complementarios hacen pensar que, de existir la voluntad política, la construcción identitaria, el fortalecimiento de América del Sur y la profundización de los procesos de integración es, además de deseable, posible.

## Bibliografía

- Caetano, G. (2009) Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. Razones para la incertidumbre. Nueva Sociedad, Caracas, Nº. 219, p. 157-172. Disponible en: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.
- Colacrai, M. (2006) La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur. En Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, Buenos Aires, Clacso.
- Donadío, L. (2011) Integración en América Latina. Relato de una senda sinuosa. En prensa.
- Menezes Texeira, A.W. (2010) Regionalismo y seguridad sudamericana: ¿Son relevantes el Mercosur y la Unasur? Quito, Íconos – Revista de Ciencia Sociales, Nº 38, p. 41-53.
- Peña, F. (2008) ¿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



- Peña, F. (2009) La integración del espacio Sudamericano. ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? Nueva Sociedad, Caracas, Nº. 219, p. 46-58. Disponible en: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.
- Peña, F. (2010) ¿Es posible una visión realista pero positiva de la integración latinoamericana y del Mercosur? Buenos Aires, Diálogo Político, Nº 3.
- Pereira de Lima, C. (2010) La aportación de Unasur para surgimiento de América del Sur como actor global de relevancia en el escenario internacional (2004-2008). Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- Rozemberg, R. (2010) Elementos de base para la identificación de diferencias y potenciales complementariedades, ponencia presentada en el Seminario de relaciones Mercosur-Unasur, Buenos Aires.
- Rueda Junqueira, F. (2009) ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada. Nueva Sociedad, Caracas, Nº 219, p. 60-75.
- Sader, E. (2006) América Latina en el siglo XXI. En Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina, Buenos Aires, Clacso.
- Serbin, A. (2009) América del Sur en un mundo multipolar. ¿Es la Unasur la alternativa? Nueva Sociedad, Caracas, Nº. 219, p. 145-156. Disponible en: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>.
- Tratado constitutivo del Mercado Común del Sur (1991) Disponible en: [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria&seccion=2)
- Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008) Disponible en: <http://www.pptunasur.com/contenidos.php?menu=1&submenu1=10&idiom=1>
- Vilosio, L. (2010) Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina frente a ambos procesos – solo un ejemplo. Porto Alegre, Civitas – Revista de Ciencias Sociales

