

**Noemí Beatriz Mellado**  
EDITORA

# **MERCOSUR y UNASUR ¿HACIA DÓNDE VAN?**

Rita Marcela Gajate - Noemí Beatriz Mellado  
Juan Ignacio Miranda - Eugenia Candelaria Pardo  
Ricardo Sebastián Piana - Rosa Carmen Schaposnik  
Martín Tetaz



**LERNER**  
Editora S.R.L.

---

## ÍNDICE

---

|  |     |
|--|-----|
| Acerca de los autores .....  | 5   |
| <b>PRÓLOGO</b> .....   | 7   |
| <b>CAPÍTULO I</b><br>La integración sudamericana entre interrogantes<br>y teorías.<br>NOEMI B. MELLADO .....                   | 13  |
| <b>CAPÍTULO II</b><br>Americanismo e integración. La visión de Juan<br>Bautista Alberdi.<br>RICARDO SEBASTIÁN PIANA .....      | 43  |
| <b>CAPÍTULO III</b><br>La Integración Sudamericana.<br>NOEMI B. MELLADO .....  | 111 |
| <b>CAPÍTULO IV</b><br>La pertenencia regional de Argentina, Brasil y<br>Venezuela.<br>JUAN IGNACIO MIRANDA .....               | 169 |
| <b>CAPÍTULO V</b><br>Construcción institucional de la UNASUR.<br>RITA MARCELA GAJATE .....                                     | 201 |
| <b>CAPÍTULO VI</b><br>Financiamiento y desarrollo en UNASUR.<br>ROSA SCHAPOSNIK y EUGENIA CANDELARIA PARDO .....               | 249 |
| <b>CAPÍTULO VII</b><br>Integración económica y distribución del ingresos<br>en los países Sudamericanos.<br>MARTÍN TETAZ ..... | 285 |
| <b>CONCLUSIONES</b> .....  | 307 |

---

## PRÓLOGO

---

Desde el inicio de la investigación -2006- que dio origen a esta publicación han transcurrido cuatro años en los que se vienen sucediendo a un ritmo vertiginoso una serie de acontecimientos que cambiaron el contexto de partida. Algunos de ellos se sitúan en el orden internacional. A saber: la crisis financiera a nivel mundial con variadas consecuencias en los países y previsible cambios en la estructura del sistema internacional, particularmente en los organismos financieros multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se agrega la incertidumbre derivada del nuevo gobierno de Estados Unidos -EEUU-, el refortalecimiento de Rusia, la recesión en la Unión Europea -UE-, los resultados de la Ronda de Doha y la aparición de un escenario internacional más multipolar. Asimismo se acentuó el rol marginal de América Latina en la economía internacional sujeta a un proceso de polaridad global que amplió la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. Otros son de orden regional y se relacionan con diversos factores: las variadas propuestas de integración de distinta naturaleza y alcances institucionales; marcos ideológicos, posicionales y comerciales diferentes; el advenimiento de gobiernos más progresistas; el retorno de intereses nacionales, políticos y sectoriales que imperan sobre los regionales; los magros resultados en las condiciones de bienestar de la población pese a altos niveles de crecimiento, con niveles dramáticos de pobreza, indigencia y de distribución inequitativa del ingreso, en términos de exclusión y polarización social.

Hace más de 50 años que la CEPAL planteaba el objetivo de lograr un “Mercado Común Latinoamericano” como forma de complementar la industrialización y reducir la dependencia externa con los países centrales. Sin embargo, los países latinoamericanos ni siquiera pudieron establecer entre ellos el libre comercio. Las exportaciones intrarregionales alcanzan apenas el 15% del comercio total que los países mantienen a nivel mundial (CEPAL, 2007) y exhiben como única institución de alcance regional a la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-. En su mayoría se han resignado a escenarios de libre comercio derivados de acuerdos tales como los

de México con EEUU y Canadá a través del Tratado de Libre Comercio con América del Norte -TLCAN o NAFTA en sus siglas en inglés-; también Centroamérica y República Dominicana con el país del Norte conocido como DRCAFTA -conforme a sus siglas en inglés- y Panamá, aún pendiente de aprobación por parte del Congreso estadounidense. Tampoco los países latinoamericanos muestran una posición concurrente respecto a Europa: México y Chile han firmado acuerdos con la UE y los países centroamericanos van avanzando en ese sentido.

No es diferente la situación en Sudamérica en donde la Comunidad Andina -CAN- ha sido incapaz de establecer un Arancel Externo Común. Mientras que Perú y Colombia firmaron Tratados de Libre Comercio con EEUU, Venezuela se retiró del esquema andino y se incorporó al Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, debilitando enormemente al primero y reforzando al segundo, alterando de ese modo un relativo equilibrio entre ambos acuerdos subregionales. También el proceso andino se encuentra en negociaciones comerciales con la UE.

El MERCOSUR tampoco está exento de dificultades derivadas de las políticas comerciales, de las asimetrías y conflictos entre sus miembros -tales como el que mantienen Argentina y Uruguay por las pasteras, Uruguay y el MERCOSUR por el Tratado de Inversiones y el reclamo de una mayor flexibilidad en cuanto a relaciones con otros bloques, sumándose a ello los resquemores que genera el pretendido liderazgo de Venezuela y Brasil en la región- y la ausencia de una visión estratégica común de inserción internacional.

Por su parte Chile ha seguido un camino propio de inserción al mundo con proyección hacia EEUU y Asia, al tiempo que firmó un acuerdo con la UE.

Sin embargo, no es posible analizar la dinámica actual de los procesos de integración en América del Sur sin atender a la impronta contextual de los procesos de globalización y regionalización en que se desarrollan. Independientemente de las tensiones que pudieren existir entre ellos y el debate que pudieren generar, lo cierto es que el proceso globalizador fue asimétrico acentuando las disparidades entre los países y hacia su interior, al tiempo que se fortalecían las reglas de juego impuestas por los centros del poder mundial; de allí que la aceptación pasiva de las tendencias globales, sin estrategias ante ellas, sólo conduce a la acentuación de las desigualdades. No obstante, en el ámbito mundial global existe una multiplicidad de componentes, desde socioeconómicos a relaciones de poder, que impiden a los países enfrentarlos de manera aislada.

De esta forma la integración se ve sometida a tensiones derivadas de enfrentar tres escalas de problemas: los endógenos a los ámbitos

nacionales, aunque se proyecten regionalmente; los propios de los procesos integrativos tendientes a dar respuesta a las asimetrías de dimensión y niveles de desarrollo de los países miembros y los derivados de la búsqueda de nuevos espacios para transformar su inserción marginal en el sistema internacional, esto es, la concertación de estrategias de inserción en un mundo globalizado que implica también adoptar posiciones comunes frente a las negociaciones multilaterales, con los países centrales y en aquellas temáticas que hacen a la agenda mundial. Pero también existen factores externos que condicionan la integración sudamericana.

En la tendencia hacia la extensión geográfica, el nuevo regionalismo se expande simultáneamente en dos niveles: intrarregional, con los países vecinos e interregional, entre países y esquemas de integración sin relaciones de vecindad o contigüidad geográfica (Hettne-Söderbaum, 1998, citado por Briceño Ruiz, 2006). Aunque el interregionalismo no goza de una aceptación generalizada en el ámbito de las Relaciones Internacionales, como afirma Giacalone (2008), una parte del pensamiento europeo considera que responde a un proyecto tendiente a poner orden al desorden de la globalización que encarnaría el proyecto político de EEUU. Desde esta perspectiva podría entenderse como resultado del enfrentamiento por el poder en la Tríada que domina el ámbito internacional orientado a defender los intereses europeos en el mundo. Otras interpretaciones lo identifican como un movimiento de la Unión Europea -UE- para difundir su modelo de integración regional mediante la sobreestimación de sus instituciones. Por último, están los que afirman que es promovido para lograr una reafirmación de las regiones en base a sus identidades y de esta manera una mayor capacidad de acción en el sistema internacional. Estas dos últimas posiciones en última instancia resaltan el papel de la UE en impulsar los intereses de las regiones mediante la institucionalización de las relaciones entre bloques.

Fruto de la expansión de las negociaciones es un mapa de geografía intrincada y variable de compromisos en el que la mayoría de los países negocian paralelamente diferentes acuerdos económicos a nivel bilateral, subregional, regional, continental y multilateral que suscitan diversas problemáticas derivadas de sus diferentes indoles y grados de profundización. De esta forma se da una superposición de esquemas y de incompatibilidades entre sí, pese a la retórica contraria, tales como los que se suscitan entre los procesos anteriores con los nuevos Tratados de Libre Comercio -TLC-; los suscriptos entre países subdesarrollados y desarrollados o Norte-Sur; los que articulan distintos esquemas o países como los acuerdos MERCOSUR-CAN, MERCOSUR-Chile y los que incorporan países de mane-

ra individual a procesos integrativos más ambiciosos, tal el caso de Venezuela con su ingreso al MERCOSUR.

Si bien el nuevo regionalismo va más allá de los acuerdos de liberalización comercial e incluye otros aspectos como los de seguridad regional, cooperación energética y de medio ambiente, tiene otras particularidades derivadas del carácter intergubernamental de sus instituciones: la complejidad de su agenda externa desde que las negociaciones son múltiples; la primacía de su naturaleza comercial, pese al avance en otras dimensiones; la incapacidad de avanzar a grados más profundos de integración y el déficit democrático por la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana<sup>1</sup>. Ello conduce a que los países regresen al manejo de políticas nacionales tendientes a defender sus propios intereses en detrimento de los regionales y, en algunos casos, vulneren las reglas de juego. Precisamente, ante situaciones de crisis económica restablecen las restricciones unilaterales quitándole credibilidad al proceso y cunde el escepticismo generalizado por la incapacidad de elaborar proyectos de largo aliento.

De esta manera, la integración en Sudamérica se ha desarrollado entre una propensión a la unidad y a la fragmentación siendo actualmente el resultado de dos procesos convergentes: uno adaptativo al mundo global y otro reactivo frente a la globalización. Permanen en ellos las alianzas ideológicas y los proyectos geopolíticos nacionales, en detrimento de los intereses regionales agravando la situación marginal en el sistema internacional. Con todo, el nuevo proyecto integrativo de la Unión de Naciones Sudamericanas -UNASUR- estaría encaminado a superar esa atomización al tiempo que redefine el liderazgo regional.

El actual lenguaje político regional plantea serios cuestionamientos a las políticas neoliberales, inspiradas en los principios del Consenso de Washington y aplicadas en los noventa en los espacios nacionales. Incluso la crítica se extiende a las de relacionamiento externo que, bajo el regionalismo abierto, redimensionaron las relaciones asimétricas con los países centrales y crearon nuevas formas de vinculación con la economía mundial. Pese a ello existen divergencias políticas entre los gobernantes sudamericanos sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional.

<sup>1</sup> En opinión de Sanahuja (2006: 1) se caracteriza por ser un regionalismo ligero, disperso y elitista. Ligero, porque “emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental”; disperso, “se negocia en muchos frentes a la vez”, y elitista, “pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista”.

En el entorno actual, la coyuntura política subregional aparece propicia para un relacionamiento sudamericano que permitiría estructurar la conformación de la hoy rebautizada UNASUR, quizás al malograrse el Área de Libre Comercio Americana -ALCA-. Sin embargo, lo que ella significa para Sudamérica no goza de una perspectiva unánime.

Si se tienen en cuenta sus potencialidades, representa un área de más de 17 millones de Km<sup>2</sup>, 372 millones de habitantes y un PBI de 1,2 billones de dólares que la convertiría en el tercer bloque económico de importancia-, el proyecto adquiere relevancia e implica un nuevo desafío para Sudamérica. En este camino, los últimos años muestran avances en pos de la integración regional aunque se plantean dudas respecto a su direccionalidad, las cuales surgen tanto en el plano discursivo como en el accional, de allí la justificación de su estudio.

La propuesta regional requiere ser analizada en el contexto de interacciones con los procesos subregionales preexistentes de la CAN y el MERCOSUR. Se agrega la nueva opción dinamizada por Venezuela con la Alternativa Bolivariana para las Américas -ALBA-, ya que ese país se ha retirado del área andina para incorporarse a la mercosureña adicionándole la dimensión energética e, independientemente de que pudiere haber alterado el equilibrio entre estos procesos, su influencia política en la región se ha acrecentado notablemente.

En definitiva, la integración en Sudamérica se presenta como un proceso complejo que induce tanto a su análisis como reflexión. Este libro colectivo logrará su cometido si contribuye al logro de estas metas.

Su contenido se presenta en siete capítulos. El primero se titula "La integración sudamericana entre interrogantes y teorías", en el cual Noemí Mellado expone la problemática que se aborda, el aporte de la teoría y el origen de una integración común. El segundo, titulado "Americanismo e integración" a cargo de Ricardo Sebastián Piana, trata al americanismo como proceso de unión entre los pueblos indagando su historia y centrándose especialmente en la producción de Juan Bautista Alberdi, como muestra relevante de la evolución del pensamiento americanista. En el tercero, Noemí B. Mellado analiza las convergencias y/o las divergencias políticas y/o ideológicas en el ámbito de la integración sudamericana, abordando a la UNASUR como objeto político-ideológico, a la energía como factor de convergencia subregional y a las relaciones UE/América Latina y el Caribe como factor externo de incidencia. En el cuarto, Juan Miranda se aboca a dar respuesta a los interrogantes que plantea la pertenencia en los países del núcleo sudamericano. En el

quinto, Rita Gajate examina la construcción institucional de la UNASUR y las compatibilidades e incompatibilidades entre la estructura juridico-institucional de la CAN y el MERCOSUR frente a la posibilidad de convergencia de ambos sistemas integrativos. Luego, a partir del sexto, se indaga sobre "Problemáticas vinculadas al desarrollo en UNASUR". En este aspecto se trata particularmente las del financiamiento, por parte de Carmen Rosa Schaposnik y Eugenia C. Pardo, a partir de la hipótesis que afirma que si la estructura financiera que se propone no apoya a sectores económicos y sociales con capacidad de promover un desarrollo económico con justicia social, no se lograrán los objetivos propuestos. En el séptimo, Martín Tetaz estudia los posibles efectos de la ampliación del comercio derivados del nuevo proceso de integración en la distribución de los ingresos. Por último, se exponen las conclusiones que constituyen el punto de partida para futuros estudios.

De esta manera se sintetiza el esfuerzo realizado por el equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, en el proyecto acreditado en el Programa de Incentivos al Docente-Investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación y cuyo producto se exhibe.

Nuestro agradecimiento a todos aquellos que de alguna manera colaboraron para la realización efectiva de este trabajo, particularmente a los informantes calificados.

Un especial reconocimiento al personal administrativo del Instituto por su eficiencia y dedicación tanto en los aspectos administrativos como en la corrección y diagramación final de este trabajo: Sr. Hernán Gómez Rafatella, Lic. Verónica Palacios, Lic. Luciana Alí y Lic. Guillermina Del Bueno. La colaboración de este grupo universitario proveniente de distintas disciplinas, ha sido fundamental para el buen éxito del trabajo que se exhibe.

NOEMI B. MELLADO  
*Editora*