

TESIS
5978



USAL
**UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR**

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Relaciones Internacionales

TESIS DE GRADO

Proyección de Escenarios

INTEGRACIÓN SUDAMERICA

*La coexistencia entre la Unasur y el Mercosur ampliado,
un marco de posibilidades*

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

“América del Sur unida moverá el tablero del poder en el mundo”

(Luiz Inácio Lula da Silva, 2008)

Alumno: Guzzetti, Pablo Ezequiel

Carrera: Relaciones Internacionales

DNI: 34.272.209

Buenos Aires, febrero de 2012

ÍNDICE GENERAL

| | |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| 2. ALCANCE DEL PROBLEMA..... | 6 |
| 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS..... | 11 |
| 3.1. PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN LATIONAMERICA..... | 11 |
| 3.1.1. PROPUESTA HISPANOAMERICANA DE INTEGRACIÓN..... | 12 |
| 3.1.2. PROPUESTA PANAMERICANA DE INTEGRACIÓN..... | 14 |
| 3.1.3. PROPUESTA LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN..... | 17 |
| 3.1.3.a) Mercosur..... | 19 |
| 3.1.3.b) Unasur..... | 23 |
| 4. ESTADO DEL ARTE..... | 26 |
| 4.1. MERCOSUR AMPLIADO..... | 26 |
| 4.2. UNASUR..... | 31 |
| 5. ANALISIS ESTRATÉGICO DE ACTORES..... | 34 |
| 5.1. MÉTODO MACTOR..... | 34 |
| 5.1. a. <i>Estrategias de los actores – Tabla 1</i> | 35 |
| 5.1. b. <i>Identificación de Cuestiones Estratégicas y Objetivos Asociados –</i> <i>Tabla 2</i> | 38 |
| 5.1. c. <i>MAO: Matriz de Actores por Objetivos – Tabla 3</i> | 39 |
| 5.1. e. <i>Matriz de Convergencias Actor por Actor – Tabla 4</i> | 40 |
| 5.1. d. <i>Matriz de Divergencias Actor por Actor – Tabla 5</i> | 40 |
| 5.2. EXPLICACIÓN DE LAS TABLAS..... | 40 |
| 6. ESCENARIOS FUTUROS..... | 42 |
| 6. 1 PRIMER ESCENARIO: “ <i>El pez grande se come al pequeño</i> ”..... | 42 |
| 6. 2 CUARTO ESCENARIO: “ <i>Más vale viejo conocido que nuevo por conocer</i> ”...57 | 57 |
| 6. 3 SEGUNDO ESCENARIO: “ <i>Una mano lava la otra, y ambas la cara</i> ”.....73 | 73 |
| 6. 4 TERCER ESCENARIO: “ <i>¿Quién decide cuando los médicos no se ponen de</i> <i>acuerdo?</i> ”..... | 78 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 82 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA..... | 89 |
| 9. ANEXO..... | 93 |
| 9.1. CUADRO DE ANÁLISIS MORFOLÓGICO..... | 93 |

1. INTRODUCCIÓN

El sistema internacional actual es testigo de dos dinámicas que vienen a modificar las viejas formas de pensar la política mundial. La primera consiste en el fin de la era unipolar y su remplazo, en términos de Joseph Nye, por un mundo que se parece a un “tablero de ajedrez tridimensional” en el cual la distribución del poder militar está claramente definida a favor de los Estados Unidos, mientras que el poder económico se encuentra mas bien dividido entre este país, la Unión Europea, Japón y las naciones emergentes, especialmente China. Por ultimo están las relaciones transnacionales, que atraviesan las fronteras y se sitúan fuera del control estatal donde el poder aparece completamente disperso¹.

La segunda corresponde a la cada vez más pronunciada interconexión que genera la globalización, y por la cual:

“ningún acontecimiento, proceso o acción significativa queda circunscrita al área geográfica en que ha tenido origen y viceversa. Acontecimientos, procesos y acciones al nivel global del sistema repercuten deliberadamente o involuntariamente sobre todos los sistemas locales.”²

El resultado de esta dinámica no es más que la reproducción de la *Interdependencia* que arguye el Institucionalismo neoliberal: cada vez más situaciones que se caracterizan por generar efectos de costo recíprocos entre los actores a partir de intercambios crecientes.³

A las transformaciones globales mencionadas, se suman fenómenos coyunturales que desafían la creatividad de los Estados. La crisis financiera mundial, el cambio climático, la amenaza terrorista, la expansión del narcotráfico, y la escasez alimentaria y energética, entre otros, son aspectos que requieren de respuestas colectivas para su eficaz resolución. En este sentido, los procesos de integración regional parecen ser una alternativa potencialmente beneficiosa para encarar semejantes dilemas desde una lógica cooperativa.

¹ Nye, Joseph S., *La Paradoja del poder norteamericano*. Madrid, Taurus, 2003, pp. 66-67, en Sanahuja José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea*. Cursos de Derecho Internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007, pp. 13.

² Attiná, Fulvio, *El Sistema político mundial. Introducción a las Relaciones Internacionales*. Barcelona, 2001, pp. 160, en Muños Francisco A. y Molina Rueda Beatriz, *Pax Orbis, complejidad y conflictividad de la paz*. Universidad de Granada, Granada, pp. 137.

³ Keohane Robert O., y Nye, Joseph S., *Poder e Interdependencia, La política mundial en transición*. Gel, Buenos Aires, 1988.

Los países de América del Sur han demostrado en los últimos años su interés por tratar en forma conjunta las vicisitudes internacionales y sus falencias domésticas, atentos además de mejorar su posición relativa. En este escenario, cobran importancia los esfuerzos generados en pos de la *institucionalización* de la región, o lo que es lo mismo según David Held:

*“La regularización de las pautas de interacción y, en consecuencia, su reproducción en el espacio y en el tiempo.”*⁴

Especialmente, las organizaciones regionales que hoy pretenden canalizar dicha empresa, y que presentan suficiente potencial para concretarla son el Mercosur, en su versión ampliada y la Unasur. La pregunta que surge entonces, y la cual espero responder al menos parcialmente en este trabajo, es **cómo será la coexistencia de ambos organismos en un futuro cercano**, si son más los indicadores que prometen una eficaz complementación, o en cambio, aquellos que profetizan una superposición y por lo tanto competencia de funciones, o en otro extremo, si las que abundan son las pautas para considerar el pleno desarrollo de alguno en detrimento del otro.

Servirá para facilitar este estudio adoptar la conceptualización del espacio sudamericano como un subsistema internacional peculiar, que se diferencia del nivel de análisis sistémico general⁵, pero que como éste se constituye por:

*“un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones de acuerdo a determinadas reglas.”*⁶

También K. J. Holsti considera en términos similares a la región en su obra *“The state, war, and the state of war”*, aunque prefiere definirla como un sistema internacional único, con características y dinámicas propias que la convierten en una zona de paz anómala⁷.

En todo caso lo que importa es subrayar la especificidad sudamericana como espacio geográfico, político y cultural. Esta condición se convierte en un incentivo aglutinador ante el mosaico de realidades que puedan presentar los Estados en el escenario actual.

⁴ Held, David, *Transformaciones globales*. Oxford University press, Oxford, 2002, pp. LIV

⁵ Resulta útil la distinción entre niveles de análisis esbozada por Barry Buzan en *The level of analysis problem in International Relations Reconsidered*, donde identifica: sistema internacional, subsistemas, unidades, subunidades e individuos.

⁶ Barbé, Esther, *Relaciones Internacionales*. Tecnos, Madrid, 1995, pp. 115.

⁷ Holsti, K. J., *The state, war, and the state of war*. Cambridge University press, Cambridge, 1995, pp. 150.

La integración se convierte entonces en un proyecto proclive de valerse de un marco simbólico e identitario poderoso para echar raíces.

Semejante idea la desarrollaron ya Arie Kacowicz⁸, y José Paradiso y Mariana Luna Pont⁹, aunque concentrados en América Latina en toda su extensión. El primero describió a la región como una “*Sociedad Internacional*” del modo en que la entiende Hedley Bull: con intereses y valores, normas y reglas, e instituciones comunes. A partir de esta condición,

*“América Latina en general, y los estados hispanoamericanos de América del Sur en particular, han buscado siempre construirse sobre una estructura de cooperación política basada en su patrimonio histórico, cultural e institucional común.”*¹⁰

Los segundos, por su parte, reconocieron rasgos singulares en el comportamiento internacional latinoamericano diferentes al de otras áreas geopolíticas, y cimentados en tres elementos excepcionales: la denominada “*condición americana*” que involucra una amalgama de datos políticos y culturales compartidos, como la experiencia histórica, causas comunes, religión, lengua y propósitos equivalentes; la coexistencia con un poder hegemónico, a saber, Estados Unidos; y el status periférico, que refleja un modo particular de insertarse en la corriente de la historia mundial¹¹.

Todo lo anterior parece indicar que la unidad sudamericana es tanto una necesidad como una tendencia natural. Las peculiaridades mencionadas convencen de que el resultado de este proceso será un producto “*made in casa*”, amoldado a elementos de otras experiencias geográficas que se muestren ventajosos, pero con una lógica distintiva indiscutible. Para ello, será necesario que la *praxis* predomine por sobre la retórica, y que los proyectos regionales de los que hablaremos aquí puedan superar sus falencias y avanzar hacia una integración efectiva. Siendo así, posiblemente se cumplan los pronósticos de nuestros libertadores al sostener que:

*“La unidad de nuestros pueblos no es simple quimera de los hombres, sino inexorable decreto del destino.”*¹²

⁸ Kacowicz, Arie M., *Latin America as an International Society*. International Politics N. 37, Kluwer Law International, Jerusalén, 2000.

⁹ Paradiso, José, y Luna Pont, Mariana, *Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana*. Universidad & Integración, AUALCPI, Buenos Aires, 2003.

¹⁰ Kacowicz, Arie M., *ibid.* pp. 148.

¹¹ Paradiso, José, y Luna Pont, Mariana, *ibid.* pp. 36 - 37.

¹² Bolívar, Simón.

2. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN

Como anticipé anteriormente, este trabajo pretende indagar desde un ejercicio prospectivo cómo será la coexistencia entre las que son en la actualidad dos de las organizaciones de integración regional más importantes de América del Sur, el Mercosur en su versión ampliada, y la Unasur, teniendo en cuenta que ambas tienen objetivos similares: la institucionalización y gobernabilidad del espacio geográfico sudamericano. En tal sentido, resultan cuatro los escenarios (hipótesis) posibles en el mediano y largo plazo (diez o quince años), que al final serán analizados acorde a la factibilidad de su consecución:

El primero supone un caso extremo. Considera a la Unasur, elevada como principal organización canalizadora de la integración sudamericana en detrimento del Mercosur, que no solo fracasa en su intento de ampliación, sino que además ve reducidas sus capacidades efectivas de funcionamiento. El segundo plantea una posición intermedia, y en mi opinión la más deseable. Se trata del pleno desarrollo de ambas organizaciones seguido de su complementación. En tercero, en cambio, presenta una escena parecida en lo que hace al desempeño de las mismas, pero modificando el eje de complementariedad por el de superposición, y posible competición. Finalmente, el cuarto escenario ilustra otra versión extrema. En este caso es el Mercosur ampliado el que se transforma en una realidad asentada y logra satisfacer las demandas integracionistas de la región, mientras que la Unasur no prospera como proyecto.

Para el abordaje de dichas hipótesis, será necesario categorizarlas en *Dimensiones* y *Variables*, que a su tiempo contarán con *Indicadores* que permitirán sostenerlas o en otro caso, refutarlas. A continuación se presenta un bosquejo de las mismas para facilitar la comprensión del lector.

- La primera Dimensión a considerar es la **Institucional**. La misma estará determinada por las siguientes *Variables*:
 1. Alcance¹³ político
 2. Alcance económico
 3. Alcance energético/infraestructura

¹³ El alcance es una de las dimensiones de la variable dependiente (estrategias de los actores) utilizada por Philippe Schmitter para describir la orientación que puede seguir una organización de integración regional conforme a los estados miembros expandan o contraigan el tipo de asuntos, o temas a ser resueltos conjuntamente. Schmitter, Philippe C., *A revised theory of Regional Integration en Regional Integration theory and research*. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

4. Alcance en seguridad
 5. Nivel de autoridad¹⁴
 6. Tecnología de la integración¹⁵
- A su vez, cada *Variable* estará ponderada con los siguientes *Indicadores* respectivamente que como se verá, adoptarán diferentes calificaciones según el escenario que se considere:
1. Cuál organización puede convertirse en plataforma de integración política.
 2. Cuál propone mejores condiciones para la integración económica.
 3. Cuál logra satisfacer plenamente las necesidades de integración energética y en infraestructura.
 4. Cuál genera mejores condiciones para el funcionamiento de un Régimen de seguridad específico.
 5. Qué grado de soberanía traspasan los Estados a las instituciones de las organizaciones.
 6. Cuántos son los instrumentos efectivos dispuestos para concretar los objetivos formales.
- La segunda *Dimensión* que se propone es la **Interna**, haciendo referencia al comportamiento de los Estados que conforman cada organización. En este caso las *Variables* que se plantean son:
7. Rol de Brasil
 8. Percepciones estatales
- Y sobre los indicadores que abarcan dichas variables aparecen:
7. Los intereses de Brasil por el camino que debería seguir la integración sudamericana en el marco del Mercosur ampliado y la Unasur.
 8. Las percepciones de los Estados en torno a la utilidad de ambos organismos y su futura interconexión.

¹⁴ El nivel de autoridad es la segunda dimensión de la variable dependiente utilizada por Schmitter, en este caso para graficar el grado en que los estados miembros aumentan o disminuyen la autoridad de las instituciones regionales para asignar valores. Schmitter, Philippe C., *Ibid.*

¹⁵ Esta variable fue propuesta por Alberto Cimadamore para identificar "los medios y mecanismos usados por los miembros de un proceso de integración regional o subregional para alcanzar los propósitos establecidos en los instrumentos formales (tratados) de esas iniciativas". Cimadamore, Alberto Daniel, *The technology of latin american regional integration*. University of Southern California, California, 2007, pp. 8.

- Finalmente, resta una tercera *Dimensión* denominada **Externa**, que buscará explorar las relaciones internacionales de cada bloque. Las *Variables* adecuadas para tal fin son:
 9. Modelo de inserción internacional
 10. Relación con la Unión Europea
 11. Relación con Estados Unidos
 12. Relación con América Central y el Caribe
- Mientras tanto, los *Indicadores* que se establecen consisten en:
 9. Cuál modelo de inserción logrará aumentar la posición relativa de las naciones sudamericanas, y hasta que punto son compatibles.
 10. Cuál organización genera mayores esfuerzos para ligar a la región con el bloque europeo.
 11. Cuál experiencia puede ser más efectiva en aumentar el margen de maniobra frente al hegemon continental.
 12. Cuál organismo será más efectivo en profundizar la unidad de América Latina en su totalidad.

Visto lo que será el núcleo duro de esta investigación prospectiva, el próximo paso es especificar una serie de conceptos relevantes para comprender los fenómenos que se pretenden estudiar. **Integración regional, organización internacional regional, regionalismo político y cooperación regional** son términos que merecen ser explicitados para evitar confusiones, y al mismo tiempo dotar a nuestro análisis de elementos teóricos fiables.

La **Integración regional** fue definida por Ernst Haas como

*“el proceso por el cual los actores políticos de diferentes entornos nacionales son llevados a trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen la jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes.”*¹⁶

Alrededor de esta concepción se desarrollaron las teorías neofuncionalistas, también llamadas supranacionales por remarcar el traspaso de la soberanía estatal hacia los nuevos bloques de poder resultantes de la integración.

¹⁶ Haas, E.B, *The Uniting of Europe*. Stanford, Stanford University Press (2a. ed.), 1968, en Salomón, Mónica, *La PESC y las teorías de la integración europea: las aportaciones de los nuevos intergubernamentalismos*. Fundación CIDOB, Afers Internacionals N. 45, pp. 5.

Una de las nociones más importantes que desarrollaron fue la de “*spillover*” (desbordamiento), utilizada para explicar la expansión intersectorial del proceso: la interconexión en el área técnico/económica desencadenaría fuerzas de desequilibrio sectorial, corrientes de transacción aumentadas, y el involucramiento de cada vez más grupos sociales. Tales *mecanismos procesales*, según los definió Nye¹⁷, generarían tensiones sobre los tomadores de decisión obligándolos a considerar nuevas estrategias integrativas, lo que se dio a conocer como *ciclos decisionales inducidos por crisis*. De esta forma, la integración se desbordaría primero hacia otros sectores económicos, y luego acabaría por derramarse en el terreno de lo político y lo sociocultural, alcanzando además las áreas de seguridad y defensa. La revisión teórica de Schmitter, entre tanto, incorporó la idea de que el *spillover* es solo uno de los comportamientos posibles esperados, puesto que los Estados podrían decidir avanzar en direcciones que no siempre generen la expansión del alcance o el nivel de autoridad de la organización creada¹⁸.

Cómo alternativa crítica a la mirada supranacional surgió la teoría intergubernamental de la integración, cuyo principal exponente en un primer momento fue Stanley Hoffmann¹⁹. Las ideas principales de este paradigma giraron entorno al protagonismo del Estado en la lógica integracionista, y en la negación del concepto de transferencia de lealtades o soberanía hacia las instituciones regionales. Además alentó la distinción entre los temas de baja política (económicos) y aquellos de alta política (relacionados a la supervivencia estatal, como la política exterior o la defensa), siendo los últimos menos proclives a generar convergencia entre los intereses nacionales, y por lo tanto a la dinámica del derrame.

Por último devino una corriente de pensamiento más permeable al sincretismo, según la caracterizó Michael O’Neill en su obra²⁰. Una postura intermedia que apela al rol principal del Estado sin desestimar los efectos supranacionales, aunque desde una perspectiva conceptual diferente. El denominado Institucionalismo intergubernamental²¹ aporta tres premisas fundamentales en este sentido:

¹⁷ Nye, J. S., *Comparing common markets en Regional Integration theory and research*. Harvard University Press, Cambridge, 1971.

¹⁸ Schmitter, Philippe C. *Ibid.*

¹⁹ Hoffmann, S. *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Daedalus, 1966.

²⁰ O’Neill, Michael, *The Politics of European Integration, a reader*. Routledge, London, 1996.

²¹ Keohane, R., Hoffmann, S. *Institutional Change in Europe in the 1980s* en Keohane y Hoffmann (eds.) *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*. Boulder: Westview Press, 1991.