

## **El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico.**



**LINCOLN BIZZOZERO REVELEZ**

Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – Uruguay.

*Sociedad y Discurso*  
Número 24: 69-89  
Universidad de Aalborg  
www.discurso.aau.dk  
ISSN 1601-1686

**Resumen:** El objetivo de este artículo es exponer las bases sobre las cuales se construye el proceso regional del MERCOSUR en la actualidad. El tema resulta central en un proceso de integración, en la medida que las bases actuales parten de una modificación de prioridades temáticas y de un cuestionamiento del anterior modelo regional de los años noventa. Para el análisis de las bases actuales del MERCOSUR se parte de una breve presentación del proceso en los noventa. Se incluye el análisis de la transición que se opera en el siglo XXI, cuyas modalidades propositivas son definidas por los acuerdos que rubrican Lula y Kirchner.

Los nuevos gobiernos, cuestionadores del modelo neoliberal de los noventa, produjeron consecuencias en el bloque regional, que se expresaron en el Programa de Trabajo 2004-2006. La implementación de este Programa permitió decisiones que fueron diseñando un MERCOSUR diferente más politizado y con otras prioridades en la agenda. El análisis del eje político-institucional y del eje referido a las relaciones externas posibilita visualizar el funcionamiento y orientación del bloque. Es a partir de este análisis que surgen las bases actuales como elementos diferenciales en relación al MERCOSUR del siglo pasado. También se avanza en los alcances del proceso regional que incluye la dimensión política, económica, social, cultural y ciudadana.

**Palabras clave:** MERCOSUR, Integración Regional, Agenda Regional, América del Sur.

**Abstract:** The aim of this article is to outline the basis on which to build the MERCOSUR regional process in the present. The theme is central to the process of integration because current databases are based on a modification of thematic priorities and a questioning of the previous model of the nineties. For the analysis of the current basis MERCOSUR part of a brief presentation of the process in the nineties. It includes analysis of the transition that takes place in the XXI century, the details of which are defined by purposeful agreements initialled Lula and Kirchner.

The new governments, questioning the neoliberal model of the nineties, there were consequences for the regional bloc, which is expressed in the 2004-2006 Work Program. The implementation of this program decisions that were made possible by designing a different, more politicized MERCOSUR and other priorities on the agenda. The analysis of the political and institutional axis of the shaft relative to external relations enables operation and display the orientation of the block. It is from this analysis that the present basis arise as differential elements in relation to MERCOSUR past century. It also advances the scope of the regional process which includes political, economic, social, cultural and civic dimension.

**Keywords:** MERCOSUR, Regional Integration, Regional Agenda, South America.

## Las apuestas programáticas del bloque: señales de un nuevo camino

En el año 2010 el MERCOSUR aprobó el Programa Estratégico de Acción Social, el Estatuto de la Ciudadanía, la creación del cargo de Alto Representante General del MERCOSUR y el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera. Esas cuatro decisiones referidas al ámbito social, el ciudadano, el político y el económico, al inicio de la segunda década del siglo XXI, pautan el camino y la orientación del bloque regional. Esas decisiones aprobadas por el órgano ejecutivo, el Consejo Mercado Común, obran como bases y referentes sobre los cuales continuará el proceso de construcción regional en los próximos años.

En el año 2012 el bloque aplicó por primera vez el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, suspendiendo la participación de Paraguay. Esta suspensión permitió a su vez el ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, ya que faltaba la ratificación del Parlamento paraguayo como último requisito. En la reciente Cumbre del MERCOSUR, que se realizó durante el mes de julio del 2013 en Montevideo, el bloque concluyó la telaraña de acuerdos con los países de América del Sur, al firmar los Acuerdos Marcos de Asociación con la República de Surinam y la República Cooperativa de Guyana. De esta manera, el MERCOSUR terminó de completar una dimensión sudamericana entre los Estados-parte y los Estados Asociados y dejó abierta la posibilidad para generar acuerdos en el espacio latinoamericano, lo cual incluiría México, América Central, Cuba, República Dominicana y Haití.

Estas derivaciones están lejos del MERCOSUR de los años noventa, más centrado en temas comerciales y en la inserción al mundo mediante el denominado regionalismo abierto. Sin embargo, para transitar la etapa actual, el MERCOSUR, proceso iniciado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991, fue gestando en los años noventa un incremento de la interdependencia económica entre los cuatro miembros, un spill-over institucional y el establecimiento de normas, prácticas y redes. Fueron esos avances los que permitieron darle una continuidad al proceso bajo nuevas pautas y prioridades temáticas (Bizzozero, 2012).

Las diferencias entre el MERCOSUR del siglo XX y el que comenzó a expresarse con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina con la asunción de Lula y Kirchner, se empezó a visualizar a través de las decisiones tomadas en el Consejo Mercado Común en el año 2003, entre las cuales se incluyó el Programa de Trabajo 2004-2006. Entre las primeras decisiones

tomadas con la implementación del Programa de Trabajo 2004-2006 se encuentran: la creación del Fondo de Convergencia Estructural, cuyo objetivo es la reducción de asimetrías y que contempla la financiación de proyectos para las economías menores y para las regiones menos desarrolladas; la aprobación del Fondo Educativo del MERCOSUR cuya finalidad concierne el funcionamiento del Sector Educativo; y finalmente la concreción del Parlamento regional.

Estas modificaciones en el MERCOSUR en sintonía con los cambios de gobierno, que se procesaron entre el 2002 y el 2005 en los cuatro países, con una orientación política cuestionadora del modelo neo-liberal predominante en los años noventa del siglo XX, se plantearon en un contexto continental e internacional diferente. En el contexto internacional del siglo XXI, Estados Unidos, como potencia hegemónica, estableció como prioridad estratégica la lucha contra el terrorismo y como objetivos para la acción Afganistán e Irak, dejando de lado la construcción del nuevo orden mundial (Chaliand, 2013). Además de las prioridades definidas por Estados Unidos, algunos cambios en la estructura del sistema internacional y la crisis financiera y luego económica que se inició en los países desarrollados favorecieron el protagonismo que comenzaron a tomar algunos países emergentes, entre los cuales cuentan los que se agruparon como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y posteriormente África del Sur).

El MERCOSUR del siglo XXI debe entenderse y analizarse en el marco de ese contexto internacional pautado por el vacío en la agenda interamericana que dejó la finalización del ALCA en el 2005 y el impulso y presencia crecientes que comenzó a tener Brasil en la región sudamericana primero y posteriormente en América Latina/Caribe. Esta nueva realidad que expresa un creciente papel de Brasil en la región en el siglo XXI ha provocado debates sobre la orientación, las prioridades de política exterior y el vínculo con los vecinos, la cooperación y seguridad fronteriza, la construcción de gobernabilidad regional y el delicado tema de la participación en la gobernanza mundial, planteándose diferentes apreciaciones y prioridades temáticas por parte de analistas y políticos (Botafogo Gonçalves, 2010; Freitas Couto, 2007; Guilhon Albuquerque, 2009; Hirst, 2006; Jaguaribe, 2008; Moniz Bandeira, 2008; Soares de Lima, 2008).

El regionalismo continental impulsado por Brasil en el siglo XXI tiene como meta un pilar político y de cooperación que abarca la región sudamericana y se proyecta a la

latinoamericana/caribeña y uno económico en que el Estado apoya los emprendimientos empresariales para proyectarse a la región (y al mundo) (Cervo, 2010; Bernal-Meza, 2011). Es sobre la base del impulso otorgado por la política internacional de Brasil, que tiene una base económico-empresarial y el vacío dejado por Estados Unidos en esta región (y en otras regiones del mundo) que debe ubicarse el contexto actual de la nueva presentación del regionalismo en el MERCOSUR (Bizzozero, 2011).

El objetivo de esta presentación es exponer las bases sobre las cuales se presenta y se construye el proceso regional del MERCOSUR en la actualidad. La visualización de estas bases de construcción del proceso regional no resulta un tema menor: se trata de entender y complejizar el funcionamiento de un bloque a partir de la redefinición de prioridades que atañe los propios objetivos. En definitiva, el tema atraviesa un debate central sobre la marcha del proceso, los objetivos y las perspectivas de realización. También intenta visualizar las diferencias en la presentación del bloque en relación a lo que fuera el proceso en los años noventa del siglo XX, que se asocia al regionalismo abierto y al modelo neo-liberal. Estas nuevas prioridades y contenidos vinculados a la política exterior brasileña plantean otras cuestiones y debates sobre las perspectivas y posibilidades del proceso.

El trabajo continuará en el siguiente apartado presentando los inicios del MERCOSUR en los años noventa y el pasaje del regionalismo abierto al estratégico-territorial. Las definiciones del regionalismo estratégico-territorial comienzan a esbozarse con el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pero es sobre todo a través de los acuerdos que surgen de los encuentros entre los Presidentes Lula y Kirchner que empiezan a tomar un carácter más definido. Posteriormente se presentará el Programa de Trabajo 2004-2006, que proyecta en la región las nuevas prioridades sobre las cuales se fue construyendo el MERCOSUR del siglo XXI. En otra sección se expondrán las definiciones recientes del bloque, a partir del Programa de Trabajo 2004-2006, en la dimensión política institucional y en las relaciones externas. Estos dos ejes agrupan varios componentes, entre los cuales el referido a la ampliación del bloque, la mayor complejidad institucional y la politización sobre la base de una continuidad del proceso de toma de decisiones. Finalmente se expondrán algunas conclusiones sobre las bases en que se construye el MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI, los alcances que tiene el regionalismo y la caracterización de los nuevos temas y debates que se esbozan en la región.

## Del regionalismo abierto al estratégico-territorial

El MERCOSUR surgió en un contexto cuyos parámetros fueron el final de la bipolaridad del sistema internacional y el empuje que produjeron diferentes acontecimientos, entre los cuales el mismo derrumbe del sistema socialista, en la aceleración de la mundialización del capitalismo. La victoria de Estados Unidos en la guerra fría que posibilitó la finalización del mundo bipolar existente hasta el momento y la eclosión de posibilidades que planteó al mercado la ampliación del espacio, posicionaron al Estado frente a una nueva realidad en el escenario internacional.

Los Estados se plantearon dos cuestiones relevantes frente a ese nuevo escenario internacional de los noventa del siglo XX: la referida a cómo posicionarse en función de las capacidades y recursos de poder frente al nuevo orden dictado por una única potencia hegemónica y la concerniente a la respuesta a dar al tema del desarrollo. La primera cuestión plantea un tema delicado en las Relaciones Internacionales vinculado a las capacidades y recursos de los Estados para impulsar procesos y regímenes con vistas a un nuevo orden. La mayor parte de los Estados del planeta no estaba en condiciones de impulsar o participar del proceso de transición, por lo que se bosquejaron respuestas diversas, de mayor o menor adaptación o autonomía. La segunda cuestión atañe la economía y política del desarrollo, una vez que dejaron de confrontarse modelos excluyentes y pasó a considerarse el papel del Estado en su relación con el mercado mundial (Bernal-Meza, 2008). Esta cuestión que hasta los años noventa correspondía a la esfera de los “asuntos internos” y que estuvo vinculada a las esferas de influencia que le deparaba la posición del país en el conflicto bipolar, pasó a ser un componente de la agenda *interméstica* por el efecto de la mundialización y de la progresiva incorporación de los temas sociales en la agenda política y estatal.

Los regionalismos que surgieron en los noventa fueron respuestas que diseñaron los Estados frente al proceso de mundialización. Desde el momento que la economía, propulsada por las empresas transnacionales, extendía sus fronteras, la respuesta de los Estados contempló diversas formas de acuerdos regionales y de generación de nuevas instancias y realidades económicas (Hettne, 1994; Hettne – Inotai – Sunkel, 2000). Como han señalado algunos análisis, hubo un eje divisorio entre los Estados impulsores del proceso de respuesta a la mundialización, en la tríada Estados Unidos-Europa- Japón y el resto de países que

procesaron diversas respuestas regionales en torno a esas tres áreas económicas (Aixline, 1996).

Estados Unidos impulsó la regionalización latinoamericana-caribeña a través de diversas iniciativas continentales, entre las cuales la Iniciativa para las Américas, que presentó el Presidente George Bush (padre) en 1990. Por otra parte, desde fines de los ochenta, varios gobiernos de la región propulsaron reformas liberales en el marco del *Consenso de Washington*, conjunto de propuestas y medidas que constituyeron el credo del modelo neo-liberal. Los procesos regionales que se gestaron o reformularon en los noventa tuvieron como base gobiernos orientados por ese modelo, que apoyaron los postulados del nuevo regionalismo, en particular referidos a la apertura exterior y la liberalización de la economía.

La creación del MERCOSUR fue funcional a la política internacional de Brasil, de Argentina y de los socios menores, ya que permitió canalizar demandas internas vinculadas al escenario mundial. Para Brasil, el proceso regional significó entre 1991 y 1994 la única iniciativa de política industrial y la posibilidad para la diplomacia de pasar de una situación reactiva a una activa con el apoyo de una parte del sector empresarial (Motta Veiga, 1999; Guilon Albuquerque, 2000). Por otra parte, las políticas exteriores de Argentina y Brasil convergieron en esa propuesta de regionalismo, en la medida que constituyó una respuesta desde la región a las iniciativas de libre comercio provenientes de Estados Unidos, sin caer en enfrentamientos, que cuestionaran la cooperación bilateral (Hirst, 2009).

La falta de respuesta del MERCOSUR hacia fines de los noventa se debió principalmente al estancamiento de las negociaciones de la OMC, del ALCA y con la Unión Europea en el frente externo y a la crisis que comenzó a tener la economía brasileña que derivó en la devaluación del real en 1999. La devaluación del real propulsó el inicio de una etapa de crisis del MERCOSUR, que buscó ser solucionada mediante el relanzamiento del proceso, a partir del acuerdo de los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Fernando de la Rúa y que estuvo asociado con la definición de nuevas prioridades del ámbito político y social y la reafirmación de los objetivos definidos en los Tratados fundacionales.

El cambio de la política internacional de Brasil hacia la región se patentó también con la realización de una Cumbre de Presidentes de América del Sur, en el marco de las conmemoraciones de los 500 años del descubrimiento del país. La Cumbre permitió explicitar las prioridades de Brasil, el papel a cumplir, las vías e instrumentos a aplicar en el

proceso regional. Por otra parte, en la Cumbre se reafirmaron tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. Lo que importa destacar es que en la Cumbre de Brasilia del año 2000 se planteó el inicio de un espacio sudamericano, que diseñó como objetivo la construcción de la región sudamericana y como uno de los pilares la cooperación regional.

La etapa de relanzamiento del MERCOSUR se planteó en el 2000 como consecuencia de los cambios de gobierno en Argentina y Chile y la proximidad política de los Presidentes Ricardo Lagos, Fernando Enrique Cardoso y Fernando de la Rúa, los cuales mostraron un nuevo dinamismo en materia de iniciativas y propuestas para aportar en la región, entre las cuales, la inclusión de una mayor apertura a la dimensión social. Esta etapa no tuvo mayor andamio entre otras razones por la crisis en Argentina, que se inició con anterioridad al estallido de fines del 2001.

Los cambios de gobiernos en Brasil primeramente con la asunción de Lula da Silva a inicios del 2002 y posteriormente de Kirchner en Argentina en el 2003 se asentaron en programas y propuestas cuestionadores del modelo neo-liberal, incluyendo al regionalismo del MERCOSUR. La convergencia entre los gobiernos de Argentina y Brasil y el cambio de orientación del modelo de desarrollo y del regionalismo se explicitó en sendos documentos que surgieron de dos encuentros entre los Presidentes de Argentina y de Brasil: el documento de Buenos Aires en octubre del 2003 y el documento de Río de Janeiro y Acta de Copacabana de abril del 2004.

Algunos de los puntos que se rubricaron en Buenos Aires como parte del Documento y que obran como orientadores simbólicos del regionalismo del siglo XXI son: el impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional; la reafirmación del papel estratégico del Estado; la convicción de que el MERCOSUR no es solamente un bloque comercial, sino también un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido; la idea de que el bloque también resulta una opción estratégica para negociar mejor los términos de la inserción internacional; la opción por el multilateralismo y la participación en el ALCA y la Ronda Doha; y la apuesta a la definición de un espacio común con la Comunidad Andina. Todos estos puntos más los aprobados en el Documento de Río de Janeiro y el Acta de Copacabana referidos al crecimiento con equidad y a una propuesta de reforma del Fondo Monetario Internacional, fueron expuestos como parte de la ruta a recorrer por los países del

bloque, aun cuando fuera el eje argentino-brasileño el impulsor de los temas y puntos acordados.

Los documentos aprobados conformaron una guía para la acción de los gobiernos en el nivel nacional y en el regional. Entre el momento en que se rubricó el Documento de Buenos Aires en octubre del 2003 y la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 por decisión 27/03 del Consejo Mercado Común en la XXV Cumbre del MERCOSUR pasó poco tiempo, lo que muestra la vinculación entre el nivel nacional y el regional en la orientación de los procesos, aun cuando tengan un componente estructural, que tiene bases históricas. Los objetivos y propuestas del Programa de Trabajo 2004-2006 plantearon algunos temas y definiciones novedosos en relación a lo que fuera el proceso regional de los años noventa, posibilitando la apertura de una nueva agenda regional. Y fue sobre la base de los nuevos temas incluidos en el Programa de Trabajo 2004-2006 que comenzará a edificarse un MERCOSUR con una faceta de prioridades político-sociales.

### El Programa de Trabajo 2004-2006: la inclusión de nuevos temas regionales

Desde los inicios, el MERCOSUR avanzó hacia los objetivos, ya sea los definidos en el Tratado o bien otros intermedios, mediante Programas. Eso fue así desde el Programa de Liberalización Comercial, una de las cartas que suelen mostrarse como exitosas de la etapa de transición y también de los años noventa. Los Programas que se fueron presentando reflejaron los intereses y prioridades temáticas del momento y por ende pueden verse como termómetros de la situación regional del bloque. Es por ello que los cambios de gobierno que se registraron en Argentina y Brasil entre el 2002 y el 2003, cuestionadores del anterior modelo neo-liberal, plantearon una nueva situación del eje estratégico que se trasladó al Programa de Trabajo 2004-2006.

La aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, a partir de una propuesta de Brasil se planteó en un contexto de cambio de orientación del regionalismo en el papel del Estado, en la participación de la sociedad civil, en la definición de la agenda regional y en el modelo de desarrollo. De esta manera, sin reformular los tratados fundacionales, el Programa de Trabajo incluyó como prioridades la dimensión político-institucional, la social y la referida a la cooperación. Ello se expresó en los cuatro puntos que definió el Programa de Trabajo 2004-

2006: MERCOSUR económico-comercial, social, institucional y Nueva agenda de la integración.

El Programa de Trabajo 2004-2006 contempló las principales asignaturas pendientes de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución e incluyó algunos temas no contemplados durante la década de los noventa. Entre los temas incluidos en el bloque regional a partir del Programa de Trabajo 2004-2006, que no estuvieron contemplados en la década de los noventa, se encuentran el de las asimetrías entre los países y en el desarrollo regional, la generación de fondos estructurales, la articulación productiva y algunos temas pertenecientes a la nueva agenda social y económica como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, la Nueva Agenda de la Integración incluyó el Programa de Cooperación en Ciencia y Tecnología y la Integración física y energética para vincular el bloque con la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana y dar prioridad a los proyectos de la región.

El Programa planteó también la valorización del Foro Consultivo Económico y Social con una posible ampliación de su ámbito de acción y el fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión con el objetivo final de conformar un Parlamento regional mediante elecciones directas. Por otra parte integró como objetivo la promoción de mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mejor conocimiento del MERCOSUR cultural. En la dimensión social el Programa incluyó además como orientación el fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados con vistas a la elaboración de metas de política social de los países y el objetivo de concretar acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Las dos Cumbres que se realizaron en el año 2004, la de Puerto Iguazú y Belo Horizonte, mostraron la orientación del bloque de acuerdo a las definiciones planteadas por el Programa de Trabajo 2004-2006. En ese sentido, se aprobaron dos fondos regionales, el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM) y el Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM) (decisiones 33/04 y 45/04), se planteó la promoción de la integración productiva (decisión 2/04), se tomaron decisiones relevantes en la dimensión político-institucional como ser la del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR, del Foro Consultivo Municipios,

Estados Federados, Provincias y Departamentos (decisiones 24/04, 40/04 y 41/04). También se establecieron las bases jurídicas para el funcionamiento de la Comisión de Representantes Permanentes (decisión 3/04) y se definió una estrategia incremental para concretar la aprobación del Parlamento regional como órgano representativo (decisión 49/04).

Otras decisiones atendieron los objetivos de la producción regional y el empleo. En ese sentido apuntaron la decisión referida a la integración de procesos productivos (decisión 2/04) y la decisión de definición de una estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo (decisión 46/04). Finalmente otras decisiones tuvieron como núcleo la región planteando una enunciación de criterios e instrumentos para un activismo político-institucional en relación a los demás países de América del Sur.

La orientación y definiciones adoptadas a partir del Programa de Trabajo 2004-2006 fueron diseñando una nueva presentación del bloque regional con contenidos y prioridades temáticas diferentes. Entre los aportes que quedaron plasmados en esos inicios del Programa se encuentran la aprobación del FOCEM y del FEM y la creación de instancias que fueron densificando la estructura institucional como ser el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos. Estas novedades del bloque regional tanto en la estructura político-institucional como en las relaciones externas son las que delimitan las fronteras del nuevo regionalismo del MERCOSUR y muestran las bases sobre las cuales continuará la construcción del espacio regional.

### El MERCOSUR del siglo XXI: ¿hacia nuevas bases de construcción regional?<sup>1</sup>

En las secciones anteriores se analizaron los factores que posibilitaron la transición del MERCOSUR de los años noventa, asentado en el regionalismo abierto, al regionalismo estratégico-territorial del siglo XXI y los nuevos temas en la agenda regional que propulsó el Programa de Trabajo 2004-2006. Este regionalismo estratégico se basa, de acuerdo al Comunicado Conjunto de la Cumbre de Presidentes, que se realizó recientemente en Montevideo, en valores compartidos y está orientado al desarrollo de las áreas económico-

---

<sup>1</sup> Esta sección es parte de un trabajo personal presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República que se desarrollaron en septiembre del 2013.

comercial, social, política y ciudadana del MERCOSUR. Esta manifestación comprehensiva expone la apuesta actual del bloque regional. Si bien la orientación de los gobiernos resulta funcional a los intereses empresariales y posibilita la expansión de algunos sectores en la región, el punto focal de las bases sobre las cuales se construye en la actualidad el proceso regional resulta de suma pertinencia, ya que esboza los alcances que puede tener el regionalismo tanto en su proyección internacional como a nivel regional-nacional.

La presentación del MERCOSUR en la actualidad tiene particularidades que muestran la relevancia que va tomando la regionalización en su dimensión geopolítica (y geoeconómica) y por ende fortalece la visión de un MERCOSUR político. En primer lugar en cuanto a los Estados Partes integrantes, es decir el núcleo del bloque, se produjo la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela y están avanzadas las negociaciones del Grupo de Trabajo que definió el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia (decisión 68/12), lo cual incrementaría la importancia energética del bloque que se sumaría a la que tiene en materia de recursos naturales, incluyendo el agua. El núcleo de Estados-Partes tendrá una proyección del Atlántico Sur hacia el Caribe y hacia los Andes, sin contar que Ecuador es un candidato a la adhesión, con lo cual tendría también una salida Pacífico.

La suspensión a Paraguay por ruptura del orden democrático aparejó un incremento de debates sobre varios tópicos vinculados al bloque en los distintos países de la región. Esta regionalización de controversias y debates de ideas sobre la evolución del bloque, las relaciones externas e inserción internacional, las prioridades y definiciones en materia de desarrollo humano (y no solo de crecimiento económico), conforma parte de una tendencia incremental (Bizzozero, 2013). Independientemente de que varios argumentos empleados no incluyeron una adecuada lectura del Protocolo de Ushuaia, donde los Estados accedieron a que, en caso de ruptura del orden democrático en un Estado, se les otorgue la facultad, luego de las consultas correspondientes, de analizar la naturaleza y alcance de las medidas a aplicar, de acuerdo a la gravedad de la situación planteada (artículos 3 a 5 del Protocolo de Ushuaia), lo que importa es que esta situación planteó una modificación en el funcionamiento del bloque y en la presentación del mismo frente al exterior.

El alcance sudamericano que ha alcanzado el MERCOSUR implica, entre otras cosas, el desafío de articular temas comunes con UNASUR. En ese sentido, el hecho de que el MERCOSUR abarque en el momento actual a todos los países que conforman UNASUR,

entre Estados Partes y asociados, lleva a que varios ámbitos de competencia sean comunes a ambos ámbitos. Es por ello que el MERCOSUR tiene incorporado el tema en su agenda y es tratado concretamente de acuerdo al área, en varios órganos e instancias. El bloque regional es un canal para transferir experiencias y aprendizajes que se han realizado en algunos sectores y también como impulsor de acuerdos de cooperación en diversos dominios como ser la salud, en materia migratoria, cultural, cooperación judicial, información sobre diversos asuntos, seguridad entre otros.

El alcance sudamericano del MERCOSUR y la imbricación con UNASUR ha replanteado varios temas vinculados a la dilución del proceso regional, a su creciente politización sin contrapartidas en el plano de los objetivos del Tratado de Asunción y a la hegemonía brasileña, aun cuando fuese benigna o representativa de la región en aras de una diversificación de la polaridad del sistema internacional (Cervo, 2010a). Todas estas vertientes de cuestionamientos y debates son componentes intrínsecos del proceso regional tal cual se ha ido planteando, sobre todo a partir de los derroteros que fue tomando la política exterior de Argentina, a lo cual se conjuga la actual situación en Venezuela. El tema de la caracterización de la hegemonía brasileña y la definición de las prioridades de la política exterior de Brasil conforman un núcleo duro del debate regional, que está comenzando a ser incorporado como uno de los puntos relevantes del regionalismo. En definitiva se trata de visualizar qué significa MERCOSUR y la región sudamericana en la política exterior de Brasil y los contenidos que busca impulsar, partiendo de la base que está propulsándose como un actor mundial (global) (Christensen, 2013).

Un cambio importante en la presentación del MERCOSUR concierne la posibilidad de que otros Estados de ALADI así como áreas de integración y países de América Latina puedan solicitar la condición de Estado Asociado. Esta posibilidad fue aprobada recientemente por decisión 11/13 y concierne el régimen de participación de los Estados Asociados al MERCOSUR. Esta posibilidad está vinculada al alcance sudamericano del bloque. En esa dirección, las decisiones recientes del MERCOSUR para participar en la Alianza para el Pacífico y en el Sistema de Integración Centroamericano, en calidad de observador, a través del Alto Representante General, son señales claras de esta orientación latinoamericana del bloque (Decisiones 64/12 y 15/13).

La creación del Alto Representante General del MERCOSUR por decisión 63/10 planteó una modificación importante en la presentación del bloque regional. Las funciones del Alto Representante General conciernen al bloque regional tanto en el ámbito externo, mediante representación expresa del Consejo Mercado Común, como en el impulso y generación de iniciativas en un amplio abanico de áreas donde se incluyen los Estados Asociados y otras exclusivas para los Estados Partes, la coordinación de acciones del Plan Estratégico de Acción Social, además de promover al MERCOSUR comercialmente, como área de inversiones y en cuestiones atinentes a la identidad cultural. La representación hacia el exterior debe estar expresamente definida por el Consejo Mercado Común, aun cuando la participación como invitado en seminarios y foros internacionales y el impulso de iniciativas para la divulgación del MERCOSUR en ámbitos regionales e internacionales le abren un amplio abanico para que el bloque tenga un intérprete en las relaciones externas.

La creación del Alto Representante General del MERCOSUR como órgano del Consejo Mercado Común no altera la estructura decisoria definida en el Protocolo de Ouro Preto. Sin embargo, al crear este órgano, el Consejo Mercado Común posibilita un canal de intermediación con el exterior, que filtra los mensajes del contexto internacional. Por otra parte, la figura del Alto Representante General; al asociarla a la implementación del Plan Estratégico de Acción Social y a temas ciudadanos y culturales, otorga otra consistencia a los objetivos regionales del bloque. En esa dirección, el Alto Representante General se encuentra respaldado por un equipo de asesores compuesto por funcionarios diplomáticos designados por los gobiernos y por un Gabinete administrativo (art. 11 de la Decisión 63/10).

La nueva presentación del bloque está dada por un conjunto de instancias creadas que conllevan esa adecuación de la estructura institucional del MERCOSUR de acuerdo a las nuevas prioridades y definiciones. Algunas de esas instancias ya estaban previstas en el Plan de Trabajo como ser la creación del Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR), aún cuando se encuentra en una transición con vistas a la definición de las elecciones directas los criterios a adoptar. La decisión 28/10 del Consejo Mercado Común aprueba la recomendación del Parlamento referente al criterio de representación ciudadana. Los acontecimientos relacionados con la suspensión de Paraguay y del ingreso de Venezuela, propulsaron algunas necesarias adaptaciones a los tiempos, necesidades y requerimientos de un órgano que representa la ciudadanía nacional a nivel regional. El tema planteó un desafío para el propio

PARLASUR tanto como órgano en relación a otros y también como ámbito que posibilite canalizar la “voz política” nacional-regional y regional-nacional.

El funcionamiento del PARLASUR fue motivo de controversias importantes tanto en el nivel regional como en el nacional sobre la orientación y contenidos del proceso. La suspensión de Paraguay y sus ramificaciones en el ámbito institucional provocaron dos circuitos de debates que muchas veces se entremezclaban: el político-ideológico entre izquierda y derecha y el regional referido a los alcances del regionalismo, incluyendo el papel que pudiera tener el Parlamento. Esos debates mostraron los límites y dificultades que tiene el proceso en su orientación actual y definiciones. Por una parte, el debate político-ideológico terminó simplificándose en quienes apoyaban la integración regional o no, cuando el objeto de discusión para algunos sectores del mapa político regional se refiere a la orientación y contenidos del proceso. Por otra parte, el debate regional se encuentra permeado por los debates nacionales, por lo que el tamiz regional continúa limitado en su proyección político-estratégica, a pesar de que ya cumplió sus veinte años. Desde una mirada realista, podría señalarse que es funcional a la política internacional de Brasil, que apuesta a monitorear el proceso, sin perder el control sobre las diferentes instancias, entre las cuales cuenta el Parlamento regional y el potencial de expresar “voces políticas”, que expresen la diversidad.

Las modificaciones recientes en el funcionamiento político-institucional del bloque se congregan en dos ejes: el de la generación y funcionamiento de fondos comunitarios además del FOCEM y el de la politización que se expresa con la creación de órganos del Consejo Mercado Común vinculados a las prioridades políticas y sociales. En lo que concierne a los Fondos, además del FOCEM que recibió desde el momento en que comenzó a ser operativo, 750 millones de dólares de los Estados Partes y que fue canalizado en 44 proyectos, beneficiando sobre todo a Paraguay y Uruguay, el Fondo Educativo del MERCOSUR, el Fondo de Agricultura Familiar, el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas<sup>2</sup>. Además se han creado otros órganos como ser el Centro de Promoción del Estado de Derecho, el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, que requieren del apoyo presupuestal de los Estados Partes.

La politización de la estructura institucional del bloque está ligada a la creación de órganos vinculados a las prioridades políticas y sociales. La densificación institucional de

---

<sup>2</sup> Los proyectos y montos surgen del Comunicado Conjunto de Jefes de Estado del MERCOSUR de la Cumbre que se realizó recientemente el 12 de julio del 2013 en Montevideo.

Reuniones de Ministros y órganos de apoyo del Consejo Mercado Común ha posibilitado que la impronta del presidencialismo regional no quede circunscrita a las Cumbres. La creación del Alto Representante General del MERCOSUR con funciones con mandato expreso de representación exterior y de la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del MERCOSUR con funciones expresas en la definición del Plan Estratégico de Acción Social y en la gestación de proyectos sociales regionales que complementen los programas nacionales, son dos ejemplos que exhiben la orientación sobre los cuales se está estructurando el MERCOSUR en esta segunda década del siglo XXI.

La dimensión de las relaciones externas de un bloque plantea cuestiones sensibles como las referidas a las prioridades regionales en lo que concierne a la inserción internacional, el modelo de desarrollo, la definición de un diseño de gobernabilidad internacional y los interlocutores posibles y privilegiados para ello. Esta dimensión presenta también elementos novedosos en relación a lo que fuera el MERCOSUR del siglo XX que conciernen el alcance sudamericano de acuerdos de Complementación Económica, la orientación de acuerdos preferenciales de comercio con una lógica Sur-Sur y el reciente establecimiento con algunos países del Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación.

El MERCOSUR terminó de configurar una red de Acuerdos de Complementación Económica con todos los países de la región, luego de que en la reciente Cumbre se suscribieran los Acuerdos con la República Cooperativa de Guyana y con Surinam. En lo que concierne acuerdos comerciales extra-región, es significativo que el bloque no ha concluido ningún acuerdo con los países desarrollados. Las negociaciones con la Unión Europea se reiniciaron en el 2010 y en el momento actual se espera para fines de año el intercambio de ofertas. Sin embargo, los acontecimientos políticos recientes, vinculados a Evo Morales y el inicio de negociaciones por parte de la Unión Europea con Estados Unidos para un acuerdo de libre comercio transatlántico, estarían confirmando el alejamiento estructural de las dos regiones en materia de prioridades regionales y modelos regionales.

El MERCOSUR ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio con Israel, Egipto y la Autoridad Nacional de Palestina y un Acuerdo preferencial de comercio con India, de los cuales están vigentes por ahora los suscritos con la India e Israel. Por otra parte ha suscrito acuerdos marcos de comercio con la República de Sudáfrica, el Reino de Marruecos, la Southern African Custom Union (SACU), con la República Islámica de Pakistán, con el

Reino Hachemita de Jordania y la República de Turquía y un acuerdo de cooperación económica con los Estados Miembros del Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo. De esos acuerdos, están vigentes el suscrito con Marruecos y con Jordania. El bloque firmó un Memorando de entendimiento para la creación de un grupo consultivo en materia de promoción del comercio e inversiones con la República de Corea y otro Memorando de Entendimiento sobre cooperación en comercio e inversiones con un Plan de Acción, con la República de Singapur. Finalmente, el MERCOSUR ha iniciado recientemente negociaciones con la Unión Aduanera Euroasiática con la finalidad de concretar un memorándum de cooperación económica y comercial (Rusia, Bielorrusia, Kazajistán).

Las relaciones externas tienen una arista vinculada al diseño de la gobernabilidad internacional y a la cooperación con otras regiones y países. En ese sentido, el Foro de Consulta y Concertación Política ha cumplido un papel relevante como articulador de posiciones que se van tomando en el Consejo Mercado Común. El establecimiento de Mecanismos de Diálogo Político y Cooperación de los Estados Partes del MERCOSUR con otros países, es una base de esta creciente participación política del bloque en los asuntos vinculados a los temas de la agenda internacional. Hasta la fecha se ha acordado el establecimiento del Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación del MERCOSUR y Asociados con Rusia y Turquía y de los Estados Partes del MERCOSUR con Cuba.

La dimensión político-institucional y la vinculada a las relaciones externas son dos ejes fundamentales que posibilitan visualizar la orientación internacional del bloque con un énfasis sudamericano y Sur-Sur y la politización de la estructura. Estos dos ejes se encuentran respaldados por las decisiones del Consejo Mercado Común. Las decisiones tomadas desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 confirman una evolución y prioridades temáticas que corresponden a otra etapa del proceso regional vinculada a un regionalismo estratégico que contempla las dimensiones política, social, económica, cultural y ciudadana con prioridad en los temas políticos, institucionales y sociales (Bizzozero, 2013a).

## Conclusiones: Alcances del MERCOSUR en el siglo XXI

El MERCOSUR inició una nueva etapa con posterioridad a la crisis que afectó a los países del bloque entre 1999 y el 2003, momento en que se redefine el eje estratégico entre Argentina y

Brasil y se plantean las nuevas prioridades temáticas y objetivos vinculados a la agenda regional. La ubicación del contexto internacional posibilita visualizar que el vacío político dejado por Estados Unidos en el siglo XXI, muy centrado en otras prioridades, fue cubierto en buena medida por Brasil y por otros países en la región, entre los cuales Argentina y Venezuela en el espacio sudamericano y México en América Central y Caribe. Este piso de partida contextual aunado a la crisis del capitalismo en los países desarrollados que se acompañó del crecimiento sistémico en países emergentes, posibilita una aproximación al punto de partida de la nueva etapa del MERCOSUR post-regionalismo abierto, que se inició con los cambios de gobierno en los países de la región a partir del año 2002.

Los gobiernos que asumieron a partir del 2002 tuvieron como base coaliciones de partidos y movimientos de signos políticos e ideológicos contrarios al modelo neoliberal imperante en los años noventa. De esta forma, la convergencia político-ideológica de los gobiernos, en particular del eje argentino-brasileño generó consecuencias en el proceso del bloque regional. Los compromisos políticos a los que llegaron Lula y Kirchner tuvieron efectos inmediatos en el bloque regional, si nos atenemos al hecho de que entre el documento de Buenos Aires, que planteó un acuerdo en varios temas sensibles, y la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 por parte del Consejo Mercado Común pasaron pocos meses.

El trabajo exhibe la vinculación entre los cambios de gobierno que se producen en Argentina y Brasil con la definición de nuevos temas regionales en el Programa de Trabajo 2004-2006. A su vez analiza las consecuencias que genera el Programa de Trabajo en los años siguientes, tomando como referencia la dimensión político-institucional y la de las relaciones externas. Al analizar la implementación de las prioridades temáticas más centradas en la dimensión político-institucional, social y en las relaciones externas surge un MERCOSUR diferente en su presentación. El MERCOSUR de la segunda década del siglo XXI se presenta con un perfil más politizado, más densificado institucionalmente, con apuestas estratégicas sociales y ciudadanas además de la consolidación de la Unión Aduanera. Por otra parte, hacia el exterior, en el plano internacional, el MERCOSUR ha conformado una red de acuerdos de complementación económica en el espacio sudamericano y se posiciona en la perspectiva del espacio latinoamericano; ha concretado algunos acuerdos comerciales con Israel y otros países en una lógica Sur-Sur; y finalmente ha establecido recientemente el Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación con Rusia y Turquía en conjunto con los Estados Asociados y con Cuba, pero en este caso solamente con los Estados-Partes.

La presentación del MERCOSUR es diferente a la que fuera en los años noventa, pero no solamente por el pasaje del tiempo, sino también por las especificidades y prioridades que fueron marcadas. Esas especificidades alimentan un MERCOSUR político y social, que si bien no deja de lado los objetivos iniciales, se potencia en tanto bloque regional con metas distintivas en la dimensión política, económica, social y ciudadana, como surge de las decisiones concernientes a la creación del Alto Representante General, el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera, el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía. Los alcances de estas decisiones atraviesan horizontalmente diversos ámbitos sectoriales del MERCOSUR y suponen el desafío de avanzar en la dimensión política, económica, social, cultural y ciudadana, aun cuando no se hayan completado algunas asignaturas pendientes como surge del modelo europeo y no se sigan las nuevas apuestas en negociaciones macro-regionales de liberalización.

Si bien el MERCOSUR en sus prioridades y en su presentación ha planteado un nuevo regionalismo, cuyos alcances son en el presente sudamericanos pretensiones a extender su área de influencia a América Latina/Caribe, abre varios y nuevos frentes de debate vinculados a la impronta brasileña y a una potencial hegemonía, aun cuando sea benigna. Puede considerarse que el MERCOSUR continuará y podrá tener impactos políticos en el conjunto de países asociados, además de transferir experiencia y aprendizajes a otros ámbitos incluido UNASUR. Sin embargo, de ahora en adelante se planteará con más acuidad la cuestión del liderazgo y sobre todo de cómo se construye el regionalismo en término de las necesarias articulaciones y distribución de poder, competencias y prioridades en el propio bloque regional. Y por supuesto, esto conlleva también la resolución de diversos equilibrios entre los desarrollos y objetivos nacionales y el que se propulsa regionalmente, para que el proceso no alimente un incremento de las asimetrías.

## Bibliografía

- BERNAL – MEZA, R. (2011). El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. En Lincoln Bizzozero – Isabel Clemente (Coord.), *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, 11-30.
- BIZZOZERO, L. (2013). MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI. *Boletim Meridiano* 47, 14, 135, 3-9.
- BIZZOZERO, L. (2013 a). Definiciones políticas y prioridades temáticas en el espacio regional del MERCOSUR: una evaluación de los diez años del Programa 2004-2006. En *Densidades* 12, 13-26.
- BIZZOZERO, L. (2012). Endebles pilares del regionalismo estratégico. El MERCOSUR en el inicio de la segunda década del siglo XXI. En Alfredo Guerra Borges (Coord.) *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. México: UNAM-IIIE, 51-82.
- BIZZOZERO, L. (2011). Contenido y funcionalidad de BRIC y UNASUR en la política internacional de Brasil. En Lincoln Bizzozero – Isabel Clemente (Coord.), *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo: EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, 31-45.
- BOTAFOGO GONCALVES, J. (2010). Prioridades de política externa brasileira. En CEBRI, *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional*. Edición Especial, 1, 41-43.
- CEBRI (2010). *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional*. Edición Especial. Acceso: [www.cebri.org.br](http://www.cebri.org.br)
- CERVO, A. (2010). *A internacionalização da economia brasileira. O Livro na RUA*, 20. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão.
- CERVO, A. (2010 a) “Brazil’s Rise on the Internacional Scene: Brazil and the World”, 7-32 en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, Edición especial.
- CHALIAND, G. (2013). *Vers un nouvel ordre du monde*. Paris: Seuil.

- CHRISTENSEN, S. (2013), "Brazil's Foreign Policy Priorities", 271-286 en *Third World Quarterly*, Vol. 34 (2), Edición especial Kevin Gray – Craig Murphy (Eds.) "Rising Powers and the Future of Global Governance".
- DA MOTTA VEIGA, P.(1999). Brasil en Mercosur: influencias recíprocas. En Riordan Roett (Comp), Mercosur: Integración regional y mercados mundiales Buenos Aires: Nuevo Hacer - GEL.
- FREITAS COUTO, L. (2007). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul. En Revista Brasileira de Política Internacional, 50, 1, 159-176.
- GARCIA, M. A. (2010). A política externa brasileira. En CEBRI Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional. Edición Especial, 1, 52-55.
- GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (2009). O intervencionismo na política externa brasileira. En Nueva Sociedad, vol. Especial, 66-78. Acceso: [http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-5\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-5_1.pdf)
- GUILHON ALBUQUERQUE, J. (2000) La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña. En Felipe de la Balze (Comp.), El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la Argentina.
- HETTNE, B. (1994). The New Regionalism: Implications for Development. En Björn Hettne – Andreas Inotai, The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security. Helsinki: The United Nations University, Wider, 1 – 45.
- HETTNE, B. – INOTAI, A. – SUNKEL, O. (2000). National Perspectives on the New Regionalism in the South. Helsinki, Londres: St. Martin 's Press, Mac. Millan Press.
- HIRST, M. (2009). Las relaciones Brasil-Estados Unidos: al compás de nuevas coincidencias. En Foreign Affairs Latinoamérica, 9, 2, 33-42.
- HIRST, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. En Nueva Sociedad, 205, 131-140. Acceso: [http://www.nuso.org/upload/articulos/3387\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf)
- JAGUARIBE, H. (2008). Brasil, Mundo e Homem na Atualidade. Brasilia: Fundação Alexandre de Guzmão.

MONIZ BANDEIRA, L. A. (2008). Brasil como potencia regional. En FUNAG, III Curso para Diplomatas Sul-Americanos. Brasilia: FUNAG.

ROETT, R. (Comp.) (1999) Mercosur: Integración regional y mercados mundiales. Buenos Aires: Nuevo Hacer – GEL.

SOARES DE LIMA, M. R. (2008). Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. En Foreign Affairs, 22 de febrero. Acceso: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=10478>

### Nota del Autor

Lincoln Bizzozero es Profesor titular del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en Uruguay. Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Libre de Bruselas. Tiene un financiamiento como Investigador de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Es Investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Ha sido delegado en el Sistema Educativo del MERCOSUR. Ha escrito libros y artículos sobre Integración Regional, MERCOSUR, Sistema Internacional, Política Exterior de Uruguay, Inserción internacional, nuevos regionalismos, Política Internacional de Brasil, Socios pequeños en procesos regionales. Actualmente está trabajando sobre las consecuencias que generan los BRICS en el sistema internacional y sobre la construcción y contenidos del regionalismo en América del Sur.