



El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana

Lincoln Bizzozero Revelez

Resumen

El trabajo tiene como objetivo analizar los modelos de base sobre los cuales se ha sustentado el proceso regional del MERCOSUR desde sus orígenes a la actualidad. En el análisis se parte de una doble perspectiva: la estructural – realista que ubica al MERCOSUR como parte de la periferia del sistema internacional y la socio-política regional que se expresa en las agendas domésticas (nacionales prioritariamente) a través de la comunidad política. El MERCOSUR surgió en los noventa a partir de un modelo determinado, que tuvo entre sus premisas el Consenso de Washington y el regionalismo abierto. La crisis del modelo de partida ha llevado a cambios en los gobiernos de la región y en las prioridades de las agendas política y social. Lo que se plantea es que, a partir de estos cambios y otros del contexto, la evolución y las perspectivas del MERCOSUR van a depender de cómo se articule y potencie el eje argentino-brasileño en sus relaciones regionales por una parte, la estructuración regional de las prioridades estratégicas de Brasil y de la articulación específica del MERCOSUR con el espacio sudamericano. La redefinición del eje argentino-brasileño sobre bases geopolíticas y territoriales, la adhesión de Venezuela al bloque regional y el énfasis en la cooperación regional y la prioridad sudamericana están planteando un nuevo modelo de regionalismo diferente al de los inicios del proceso.

Palabras clave: MERCOSUR – bloque regional – cooperación regional – regionalismo abierto – América del Sur.

Abstract

This paper analyzes the basic models underlying MERCOSUR's regional process from its origins to our day. The basis for this analysis is two-fold: structural-realistic that places MERCOSUR at the periphery of the international system, and socio-political that reflects domestic agendas (predominantly national) through the political sector. MERCOSUR started in the 90's following a model that included among its premises the Washington Consensus and open regionalism. The crisis of this initial model led regional administrations to change their priorities and social agendas. Due to these changes MERCOSUR's evolution and prospects are linked to the articulation and strengthening of the Argentine-Brazilian axis in their regional relationship and the articulation of MERCOSUR in the South-American dimension. Redefinition of the Argentine-Brazilian axis on a geopolitical and territorial basis, Venezuela's accession to the regional bloc, emphasis on regional cooperation and South-American priorities are creating the need for a new model of regionalism different from the one conceived at the beginning of the process.



Keywords: MERCOSUR; regional bloc; regional cooperation; open regionalism; South America.

1. El MERCOSUR: un bloque de la periferia

Este trabajo tiene como objetivo analizar las bases sobre las cuales se ha sustentado el proceso regional del MERCOSUR desde sus inicios al presente. El tema resulta de interés analítico y práctico ya que atañen los modelos, de partida y actual, de este bloque regional ubicado en la periferia del sistema internacional y que por ende se encuentra condicionado estructuralmente. Varios trabajos han señalado el persistente camino del regionalismo latinoamericano, que ha generado nuevos instrumentos políticos y económicos, en lo que se conoce como un proceso de concertación política con un entramado de plato de spaghetti¹, a lo que la Comunidad Sudamericana busca dar una respuesta de conjunto (Cornejo – Harris, 2007; Sanahuja, 2007; Comunidad Sudamericana de Naciones, 2006; CEPAL, 2006; Jaguaribe, 2005). Sin embargo, lo que resulta relevante y a lo que este trabajo pretende plantear una respuesta es a los contenidos de la construcción regional, es decir a los cimientos sobre los cuales se construye el regionalismo: si resulta una respuesta estructural (y condicionada) a las definiciones del entorno o bien si las condiciones sobre las cuales se edifica la agenda doméstica (regional) inciden en la construcción regional y en la respuesta de adaptación. El tema toca una cuestión de alta sensibilidad en las definiciones de política regional, en la medida que se interroga sobre si los cambios de gobierno de este siglo pautados por agendas domésticas con prioridades diferentes a las que se produjeron en los años noventa del siglo pasado, provocó cambios en la agenda regional del MERCOSUR y si los mismos posibilitan explicar la evolución reciente del proceso, o si en definitiva estas respuestas están estructuralmente condicionadas por la evolución del contexto internacional.

La respuesta al interrogante de si se produjo una modificación en la agenda regional del MERCOSUR pautada por los cambios de gobierno y de las agendas domésticas resulta importante. Se trata de visualizar si efectivamente se ha superado la etapa de regionalismo abierto en la construcción de los procesos de integración en América del Sur y en particular en el MERCOSUR. Por otra parte, si efectivamente se asiste a una etapa superadora del regionalismo abierto, se plantea el interrogante de si las nuevas bases del proceso regional resultan un retorno a modelos anteriores (neo – desarrollistas) y su articulación con el sistema de comercio internacional. En definitiva, y ello no es menor, se trata de visualizar el derrotero del MERCOSUR (y por arrastre de América del Sur) y la modalidad de contribución al sistema de comercio internacional².

¹ La figura hace referencia a la cantidad de acuerdos de libre comercio que conforman un entramado (no necesariamente convergente y que muchas veces ocasiona problemas diversos), en materia de aperturas comerciales con diferentes ritmos de desgravación arancelaria, reglas de origen dispares y diferentes tratamientos para otras disciplinas comerciales. Este entramado limita la creación de comercio y a veces produce costos de diverso tenor.

² Este debate está abierto y se ha visto ampliado por la actual crisis internacional. Al acotar el debate a la relación entre los acuerdos de integración, conforme el artículo XXIV del GATT, y el sistema multilateral de comercio, se ha constatado que los acuerdos de unión aduanera facilitan en menor medida el funcionamiento del sistema multilateral que los acuerdos de libre comercio. Esta constancia no depara ningún juicio, pero expone y plantea que los acuerdos



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

El trabajo parte conceptual y metodológicamente del eje impulsor de este proceso, ubicado en la periferia sur del sistema internacional, que es el configurado desde sus inicios por Argentina y Brasil en su dinámica de búsqueda de mayor autonomía (y espacio de poder) y como otro vector de desarrollo (y modernización). La respuesta se plantea a partir de estos dos ejes y esboza que si bien la respuesta estructural en búsqueda de espacios de poder está condicionada, la confección de las agendas domésticas a partir de búsquedas de caminos alternativos de desarrollo y la definición temática de prioridades en la región da ingreso a la “renovación” regional.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración que se inició por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. El tratado fundacional, el Tratado de Asunción, fue firmado el 26 de marzo de 1991. El MERCOSUR tiene como objetivos la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la adopción de un arancel externo común y de una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Parte.

El Tratado de Ouro Preto en 1994 estableció una nueva estructura institucional y de toma de decisiones, definió al bloque como sujeto de derecho internacional y planteó un mecanismo para la incorporación de normas. En los últimos años, a partir de la crisis en los países de la región y del cuestionamiento al modelo neoliberal, la agenda regional otorgó una mayor prioridad a temas políticos y sociales. De esta manera, se creó un Fondo Estructural para comenzar a encarar las asimetrías en la región, se aprobó el Parlamento del MERCOSUR y se replantearon algunos temas sensibles vinculados a la profundización y las relaciones externas del bloque. En el año 2006 la República Bolivariana de Venezuela solicitó su adhesión al MERCOSUR, sin que todavía se haya concretado la misma, debido a que los Parlamentos de Brasil y Paraguay aún no la han refrendado.

El MERCOSUR se asienta en un territorio de aproximadamente 12 millones de km², cuenta con 230 millones de habitantes y genera un producto bruto interno que excede el billón de dólares. El intercambio comercial entre los países miembros se acrecentó durante los primeros años de la etapa de transición, que transcurrió entre 1991 y 1994, pasando de 5.100 millones de dólares a 12.000 millones de dólares. El pasaje a una unión aduanera, con distintos grados de imperfección y la definición de instrumentos para terminar de concretar la zona de libre comercio impulsaron el crecimiento del comercio intrarregional que llegó a los 20.000 millones de dólares en los años 1997 y 1998 en un total de 184.600 millones de dólares de intercambio comercial que generó la región (supuso el 34,8% del intercambio comercial de América Latina y el 1,67% del intercambio comercial mundial)³.

Entre 1991 y 1998 los intercambios comerciales se multiplicaron por cinco y los países miembros del grupo se fueron convirtiendo crecientemente en mercados esenciales para cada uno de los socios. Esto fue así para Argentina y los socios pequeños, pero incluso para Brasil los socios del bloque llegaron a constituir el destino de un 15% de

que tienen como objetivo una unión aduanera condicionan y limitan el camino para conformar un sistema multilateral de comercio (Olarreaga – Soloaga, 2004).

³ Los datos son extraídos del Banco de Datos del Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. La encargada del Banco de Datos es María José Brunetto, integrante del PEI, que elabora los datos a partir de varias fuentes primarias.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

sus exportaciones. Con posterioridad la devaluación de la moneda brasileña y la crisis argentina redujeron esos montos a cerca de la mitad, afectando a todas las categorías de productos, tanto en materia de dinamismo comercial como de intensidad tecnológica, lo que llevó a diversificar las exportaciones en otros mercados, principalmente Estados Unidos y Europa (INTAL, 2004).

Si bien en el mapa del comercio mundial el MERCOSUR representa solamente el 1,7% aproximadamente, no deja de ser significativo que constituya el área económica más importante de América Latina (54 % del total donde México representa el 19%) y la cuarta región del mundo luego de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Japón. Por otra parte el MERCOSUR resulta relevante en su consideración e importancia estratégica por sus recursos naturales, de los cuales, el agua y los recursos energéticos, surgen en primer nivel.

Como ha sido señalado en otras experiencias históricas, los procesos de integración regional son promovidos por determinadas configuraciones políticas, que se encuentran en el origen del arrastre del conjunto regional. Esas configuraciones políticas "grandes" basan su potencial del ejercicio de los recursos de poder en el impulso de un proceso de integración (Deutsch, 1966; Barrea, 1969; Bizzozero, 1999, 2000). En el proceso regional del Cono Sur de América Latina fue la aproximación argentino-brasileña el factor desencadenante del proceso regional. A partir de esta aproximación que culminó con la competencia conflictiva, se inició un período de competencia cooperativa entre ambos países, que derivó en la inclusión de otros países de la Cuenca del Plata, en particular Uruguay.

Si bien, los orígenes del proceso pueden ser entendidos a partir de la aproximación argentino-brasileña, la misma resulta insuficiente para explicar su continuidad desde una determinada perspectiva de la economía y de las relaciones internacionales. Desde la economía, algunos análisis sobre procesos de integración señalan los beneficios del libre comercio entre países desarrollados y otros con menores grados de desarrollo, los cuales posibilitan la transferencia de conocimiento y a través de ello el fomento de la productividad y el crecimiento (Schiff y Winters, 2004). Desde la mirada analítica de las relaciones internacionales la consideración de los indicadores globales de riqueza con los países desarrollados y en particular con Estados Unidos y la evolución de algunos factores relevantes de la agenda internacional que destacan la vulnerabilidad de los países latinoamericanos (financiera y humana), llevaron a que en diversos análisis se planteara la revisión del proceso, limitando los objetivos de concretar una unión aduanera y un mercado común, debido a la falta de alternativas de los procesos regionales de integración en América Latina frente al impulso de los países desarrollados en los procesos globales (Courcoué, 2004).

Para comprender los orígenes y la evolución del proceso regional resulta necesario introducir, además del análisis bilateral específico, las relaciones de ambos países con Estados Unidos como actor principal del sistema internacional e interamericano. El marco teórico metodológico para esta aproximación es la perspectiva sistémica estructural (posición de los países integrando las condiciones de partida y su evolución histórica) complementada con la aproximación de la construcción y aportes en la agenda internacional (e interamericana) desde los márgenes de autonomía periférica. Metodológicamente, el estudio de la construcción de la realidad internacional, implica analizar la percepción mutua que tienen los Estados como actores vinculados entre sí en el sistema internacional.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

La conformación de la agenda (internacional o regional) es el instrumento conceptual que posibilita identificar las prioridades de los países, a partir de la posición estructural (perspectiva realista), pero también de la elaboración de propuestas y la participación de los distintos actores sociales que se explicita en las agendas domésticas a través de la comunidad política. Este instrumento viabiliza plasmar en instituciones y contextos determinados las diferentes prioridades de los Estados, las iniciativas para propulsar un mejor funcionamiento del sistema internacional y también las contribuciones que puedan generar los países del Sur del planeta y las posibilidades autonómicas con que cuentan.

La aproximación competitiva de Argentina y Brasil y los intercambios que ambos países definieron, para mejorar sus posibilidades en sus respectivos rangos de prioridades, facilita una comprensión de la división de tareas en las relaciones internacionales: acuerdo de un equilibrio regional de seguridad, político y económico, negociaciones con terceros países del sistema internacional sobre una plataforma común que no vulnerara los acuerdos bilaterales gestados, lo cual derivó en consultas sobre temas sensibles de la agenda y apoyo mutuo en las instancias de negociación en ámbitos internacionales.

La definición inicial del MERCOSUR como regionalismo abierto tuvo como consecuencia su participación en instancias birregionales de negociación con la Unión Europea e interamericanas en el ALCA, propulsando una concepción del bloque en tanto respuesta estratégica (Mellado, 2007). Ello implicó una articulación entre el plano político –el bloque en el sistema internacional-, el plano económico –inserción competitiva y regulación- y el social - participación de la sociedad civil-. La crisis económica que se inició hacia fines de los noventa dejó déficit en la dimensión política, sobre todo en el plano institucional, y en la dimensión social⁴.

El declive de la concepción del MERCOSUR vinculada con un modelo de regionalismo abierto, coincidió con los inicios de este siglo y milenio que comenzó con dos acontecimientos ordenadores de la coyuntura desde una perspectiva global: la Ronda del Milenio de la OMC y los atentados del 11 de septiembre, que retroalimentaron desde el centro imperial de Estados Unidos varios temas vinculados a la seguridad (nacional y regional), el terrorismo, la guerra y la paz, los derechos humanos.

Cuatro factores explican la reorientación del MERCOSUR: la crisis regional, y en especial de Argentina y Uruguay, que llevó a que los países se plantearan como prioridad la resolución de la misma; los cambios de gobierno vinculados con la necesidad de transformaciones y que contempló las demandas políticas y sociales representativas de los nuevos tiempos; el impulso dado por Brasil al espacio sudamericano en la política regional y la adaptación del MERCOSUR a esa prioridad; y finalmente el papel que comenzó a jugar Venezuela en el escenario regional, que se expresó a través de objetivos, criterios e instrumentos de cooperación (Malamud, 2007).

El trabajo continuará el próximo punto con los antecedentes que posibilitaron el surgimiento del MERCOSUR, tomando como punto de partida la aproximación

⁴ Lo cual no quiere decir que el MERCOSUR no tuviera esa dimensión social, pero la misma fue insuficiente, tanto en las políticas regionales, como en la participación de la sociedad civil (Bizzozero, 2004).



sistémica regional que se profundizó en la década de los ochenta. La aproximación sistémica regional tiene en cuenta diversos procesos que llevaron a una convergencia entre los países de la región.

El siguiente apartado ubicará el contexto en que se origina el MERCOSUR y la articulación entre este proyecto regional y las propuestas de libre comercio impulsadas por Estados Unidos. Si bien Estados Unidos no había apoyado históricamente emprendimientos “latinoamericanos” sino interamericanos, el MERCOSUR surgió sobre las bases del modelo de regionalismo abierto, compatible con los principios y orientaciones del Consenso de Washington, por lo que fue “permisivo” en los inicios del proceso.

En el punto siguiente se abordará la fase reciente del proceso regional que se inició en este siglo y que ha puesto énfasis en los cambios en las prioridades temáticas. La etapa más reciente de esta fase está signada además por la renovación de las bases del acuerdo estratégico argentino-brasileño, la prioridad otorgada al espacio sudamericano en la definición de la política exterior de Brasil, la importancia que toma la energía en la agenda regional, la solicitud de adhesión de Venezuela al MERCOSUR que amplía el bloque al Caribe modificando la plataforma de análisis y un renovado impulso de la cooperación regional.

Finalmente, en el último punto se plantearán algunas conclusiones sobre la evolución del proceso regional del MERCOSUR, la confluencia de los dos factores impulsores del bloque desde la periferia –autonomía y mayor espacio de poder y desarrollo- y sobre los contenidos de la construcción regional sudamericana. Una de las cuestiones fundamentales que se plantean es que este renovado impulso de cooperación regional marca otro contenido al regionalismo sudamericano, que si bien posibilita un desarrollo de la regionalización sudamericana, no necesariamente coadyuva a la construcción y objetivos del MERCOSUR.

2. Los antecedentes: una necesaria convergencia regional

La convergencia de los países de América del Sur y en particular del Cono Sur en diversos procesos que se fueron gestando en la década de los ochenta otorga un marco explicativo del nuevo papel que asumirá la región a partir de los noventa en el nuevo impulso que tuvo el proceso de mundialización, que derivó en el surgimiento de instrumentos a través de la regionalización y los nuevos regionalismos.

Para que esa convergencia se desarrollara y posibilitara los emprendimientos que se dieron posteriormente, resultan un hilo conductor los antecedentes históricos comunes de los países, la doctrina internacionalista latinoamericana, el pensamiento de la CEPAL, el proceso regional de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y los ajustes operativos y pragmáticos que fue dictando la experiencia y lo que fueron sembrando las ideas de algunos políticos y pensadores (Devés Valdés, 2000, 2003; Bernal-Meza, 2005).

La década de los ochenta comenzó con la aproximación argentino-brasileña, a partir del acuerdo de ambos países en el tema hidroeléctrico. Por otra parte, la crisis de la deuda externa posibilitó que los países de América Latina y el Caribe aprobaran el Consenso de Cartagena que estructuró tres solicitudes a los organismos y países acreedores, ordenando las demandas y prioridades de la región. En tercer lugar, los



procesos de transición democrática que se fueron concretando a mediados de los ochenta, posibilitaron un nuevo salto en materia de cooperación con la posibilidad de articular los actores políticos y sociales en las políticas exteriores y en particular en los procesos de cooperación regional. Finalmente, los acuerdos argentino-brasileños de cooperación regional, iniciaron un proceso que se continuó con el surgimiento del MERCOSUR en los noventa.

La relación argentino-brasileña estuvo marcada a partir de la segunda guerra mundial por las relaciones con Estados Unidos como consecuencia de la diferente posición asumida por ambos países frente al conflicto (Lubisco Brancato, 1994; Cervo, 1994). Con posterioridad a la segunda guerra mundial la rivalidad se expresó a través de la geopolítica y las posibilidades del predominio del Cono Sur. Una de las manifestaciones de la búsqueda de predominio a través de la geopolítica se expresó en el conflicto por la construcción de las represas y la utilización de las aguas del río Paraná. Durante esas décadas la triangulación de las relaciones por parte de Estados Unidos resultó fundamental para explicar los niveles de conflictividad (Herrera Vegas, 1995).

La firma del Acuerdo Tripartito por las represas entre Argentina, Brasil y Paraguay, en octubre de 1979, inauguró una nueva etapa en las relaciones argentino-brasileñas. En la guerra de las Malvinas, Brasil otorgó apoyo diplomático a Argentina tanto en las Naciones Unidas como en la Organización de Estados Americanos. Por otra parte, como consecuencia del conflicto, Argentina solicitó a Brasil que representara sus intereses en Londres, lo que realizó hasta la normalización de relaciones argentino-británicas en 1989. Esta modificación en el eje de la díada cooperación-conflicto entre Argentina y Brasil constituyó un factor relevante para otorgar otra visibilidad internacional a los países de la Cuenca del Plata ya que se alejaba la perspectiva de un conflicto regional, que no quería la diplomacia de Estados Unidos⁵.

La guerra de las Malvinas aceleró los procesos de transición democrática, que se estaban desarrollando propulsados por coaliciones que aglutinaron partidos políticos, organizaciones sociales y otras agrupaciones. Estados Unidos apoyó las transiciones, para promover otras bases de confianza en las relaciones interamericanas, luego de las consecuencias que aparejó la guerra de las Malvinas. Esta convergencia entre los desarrollos socio-políticos nacionales y el contexto internacional e interamericano, sentó las bases para que hubiera una simultaneidad temporal en las transiciones democráticas de Argentina, Brasil, Uruguay y Perú. Estas transiciones proveyeron las bases para conformar un núcleo de países democráticos, que se posicionaron en los temas regionales con el respaldo que les otorgaba la representatividad democrática: el conflicto centroamericano, la deuda externa, el proteccionismo comercial de los países desarrollados y la consolidación democrática. Este nuevo impulso cooperativo basado en regímenes representativos fortaleció el empuje democratizador de las sociedades

⁵ El cambio en la díada conflicto-cooperación puede verse en trabajos de análisis separados por un corto período de tiempo entre fines de la década de los setenta e inicios de los ochenta. El punto fundamental por el cual los analistas no acertaron en su proyección fue la insistencia en evaluar los atributos de poder de los dos países en vez de centrarse en la resolución del equilibrio de poder que los vinculaba. Véase Wayne Selcher (1985) "Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: de una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa", *Estudios Internacionales*, No. 70, Santiago de Chile.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

sobre la base de la reorganización de las instituciones políticas y sociales y del funcionamiento de los partidos políticos.

El contexto internacional y regional, la resolución del conflicto de las represas, el nuevo escenario regional en un marco de regímenes democráticos, proveyeron las bases para que los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil, encabezados por Alfonsín y Sarney, encararan diferentemente las relaciones bilaterales en diferentes temas sensibles para las lógicas nacionales (y nacionalistas) de ambos países, como la seguridad (nuclear, militar, en abastecimiento de alimentos), la competencia económica y las tradiciones culturales.

En ese contexto, los gobiernos de Argentina y Brasil buscaron modificar las bases de funcionamiento en las relaciones bilaterales, a través del inicio de un proceso de integración bilateral novedoso⁶. Ese proceso bilateral es el antecedente inmediato del MERCOSUR, porque propició el impulso necesario para que los socios pequeños de la región platense se sumaran al mismo, concretando el surgimiento de un nuevo bloque regional.

3. Surgimiento y desarrollo del MERCOSUR: un modelo de regionalismo abierto

El MERCOSUR surgió en los noventa juntamente con los inicios de la estructuración de un nuevo orden que económicamente se acompasó en términos de una regionalización a partir de tres centros impulsores. En América Latina, las bases del nuevo orden fueron exteriorizadas por dos manifestaciones: el Consenso de Washington que planteó los temas de las reformas a implementar en el Estado, y la Iniciativa Bush para las Américas que explicitó el modelo específico regional interamericano para diferenciarlo de otros en el sistema internacional.

La Iniciativa para las Américas diseñó una propuesta para la región que tenía dos componentes: el político en el cual el Presidente de Estados Unidos enfatizó el objetivo de que esta región sería la primera democrática del planeta, y el comercial que centraba en Estados Unidos el eje motor de la región con múltiples canales, tantos como países del área interamericana. Los temas ordenadores de este nuevo orden para los países del MERCOSUR fueron la consolidación de las democracias, la reforma del Estado, la apertura de la economía y el ingreso de los nuevos asuntos del comercio internacional. La percepción del espacio pasó a tener un componente geoeconómico más que geopolítico y una mayor orientación hacia la regulación por el mercado.

Los inicios del MERCOSUR se afirmaron sobre la base de una convergencia política de los gobiernos en las reformas económicas a implementar y su vinculación con el proceso de integración. De esa manera, la apertura de las economías se vinculó con las reformas del Estado y del mercado y de ahí que el MERCOSUR fuera funcional a los temas de la agenda continental pautados por el Consenso de Washington. Pero el MERCOSUR surgió también en tanto respuesta estratégica frente a las demandas planteadas por la agenda continental de apertura de la economía, reforma del Estado

⁶ Se utiliza el concepto de integración, cuando realmente el proceso argentino-brasileño fue de cooperación, que incluyó diversos sectores. Como los tratados de la época hacen referencia a la integración, se utiliza ese concepto, aun cuando facilitó las confusiones en los debates sobre la orientación de las políticas exteriores.



y los nuevos asuntos del comercio internacional. Esa respuesta pudo cimentarse sobre la base de los antecedentes que posibilitaron el eje argentino-brasileño.

En términos de los balances necesarios, desde el punto de vista exclusivamente del nuevo orden, los países del MERCOSUR debieron incorporar y dar respuesta a un conjunto de temas vinculados al comercio internacional, además de los que tenían que ver con la zona de libre comercio. Estos nuevos temas en la política exterior de los países de la región, entre los que se ubicó la generación de acuerdos en espacios regionales, ya habían sido avanzados en el sistema internacional por algunos de los países desarrollados, a través de acuerdos de libre comercio como fue el precursor acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, en algunos ámbitos como el de la OCDE y se plasmaron en los debates que se dieron durante la Ronda GATT del Uruguay. Esos acuerdos impulsados por Estados Unidos tuvieron, desde una aproximación de economía política, el objetivo de desbloquear las negociaciones de comercio internacional en la Ronda Uruguay, a través de la amenaza de acuerdos de distinta naturaleza y el fomento de los mismos (Martin, 1993; Deblock y Brunelle, 1993; Bizzozero-Bodemer-Vaillant, 1994)⁷.

La inclusión de los gobiernos de la región en los parámetros del Consenso de Washington y las definiciones en materia de las políticas exteriores de los países posibilitaron que la “permisividad” de Estados Unidos en los inicios del MERCOSUR continuara durante la etapa de transición. En ese sentido es necesario visualizar que Estados Unidos empezó a manejar una respuesta política en distintos niveles frente a la región durante esa primera etapa: por una parte la definición de los temas relevantes de la agenda continental para el reconocimiento del proceso, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo 4 + 1 que planteó un marco para el comercio e inversiones; en segundo lugar la continuidad de las relaciones bilaterales con los países que permitía el manejo de la “última carta” para estimular posibles retiros del bloque; y finalmente una mayor injerencia en asuntos financieros con las implicancias que ello aparejó en la credibilidad y sustento para un proceso de integración regional.

El apoyo inicial al MERCOSUR, la inclusión de un Programa de Liberalización Comercial en el mismo anexo al Tratado de Asunción y la aprobación de un cronograma de actividades definieron los pilares esenciales sobre los cuales se asentó el éxito inicial del proceso. Para ello, los gobiernos utilizaron positivamente el marco regional para impulsar las reformas a nivel nacional. Los cuatro países esgrimieron el argumento de los acuerdos regionales para no quedar afuera del proceso y propulsar el cumplimiento estricto del Programa de Liberalización Comercial y otras reformas vinculadas al mismo, aun cuando los factores endógenos que posibilitaron esas transformaciones en cada país fueron específicos.

Si las diferentes prioridades en materia de política exterior y percepciones del sistema internacional no obstaron a la implementación de las reformas vinculadas con la liberalización comercial en los respectivos países, quedaba por ver si ese impulso, con el incremento de la interdependencia que había suscitado, era suficiente para

⁷ Algunos autores señalan que cuando hay una potencia hegemónica, la misma es la que mejor puede orientar un bien público, como lo es el régimen internacional del comercio (Gilpin, 1990; Keohane – Nye, 1988).



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

consolidar una cooperación regional con vistas a los objetivos definidos de una unión aduanera y un mercado común. La profundización de un proceso de cooperación regional que tiene como objetivo un mercado común implica entre otras cosas definir principios de funcionamiento entre los países, ámbitos de competencia regional para las instituciones, políticas comunes en materia comercial y además definiciones e instrumentos para atemperar los efectos de las asimetrías estructurales (principios de convergencia y de cohesión).

El camino adoptado por el MERCOSUR al final de la etapa de transición, en diciembre de 1994, consistió en sentar las bases de la unión aduanera, sin tratar ni acordar algunos temas fundamentales para el bloque como los principios de funcionamiento del mismo y los derivados de las asimetrías estructurales. Además del pasaje a la unión aduanera, se adoptó el Protocolo de Ouro Preto que definió una nueva estructura institucional y el estatuto del MERCOSUR en tanto sujeto de derecho internacional y pasible por ende de negociar como bloque. Ello derivó en que las tensiones regionales entre los temas de la consolidación y profundización y los derivados de las negociaciones externas se acentuaran entre mediados de los noventa y fines de siglo.

Los debates regionales del final de la etapa de transición del MERCOSUR tuvieron otro contexto internacional que condicionaron las opciones y propuestas del momento. En ese sentido hay que ubicar algunas referencias fundamentales que aportaron un escenario internacional totalmente diferente en pocos años de recorrido del proceso regional. A nivel internacional, el final de la Ronda Uruguay del GATT y el acuerdo de Marrakech con el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio, la finalización de los distintos forcejeos regionales y algunos compromisos temáticos y negociadores con vistas a la Ronda del Milenio. A nivel continental, en consonancia con el final de la etapa de transición del MERCOSUR, se realizó la Cumbre de las Américas en Miami en donde se presentaron los temas de la dimensión política y los referidos a la concreción de un área de libre comercio de las Américas (ALCA). En el plano regional, comenzó a implementarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue significativo para los países latinoamericanos ya que constituyó el primer acuerdo de libre comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que fue el caso de México.

La cooperación regional pudo continuar los primeros años post-Ouro Preto sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial, por el “colchón financiero” producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal, y sobre todo porque las negociaciones externas del bloque con la Unión Europea y en el contexto del ALCA consolidaron una agenda de temas referidos a las reformas a implementar en los nuevos asuntos del comercio internacional. La agenda del bloque durante esos años estuvo signada por los temas planteados en las principales instancias de negociación con los países desarrollados: por una parte en el marco del acuerdo birregional con la Unión Europea, cuyo objetivo definido fue plasmar un primer acuerdo entre dos bloques regionales, y por otra parte en el seno del ALCA, una vez que fuera acordada la participación del MERCOSUR como bloque en la reunión que se realizara en Belo Horizonte en 1997 (Bizzozero – Vaillant, 2003).

Las diferencias en el eje argentino-brasileño se comenzaron a patentizar con mayor evidencia hacia fines de los noventa, poniendo en cuestionamiento los acuerdos básicos. Esas diferencias se trasladaron al bloque donde se expresaron en las



opciones y prioridades frente a temas, a la definición de una política comercial común y frente a la adopción de decisiones políticas que tenían consecuencias en las políticas internas de los países (políticas industriales, de apoyo a las exportaciones entre otras). De esta forma comenzaron a diseñarse distintos mapas de prioridades temáticas en la región que patentizaron las diferencias entre el nivel regional y el nacional por una parte, pero también las que se expresaban por sector de actividad y de algunas redes temáticas que comenzaron a insistir en la necesidad de una mayor participación de los actores políticos y sociales en el proceso.

Los buenos resultados de inicios del proceso se fueron agotando y la falta de voluntad política de los gobiernos, sobre todo de Brasil, en pasar a definir reglas comunes de política comercial y asumir determinados costos de liderazgo, llevaron a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los conflictos sectoriales y la vulnerabilidad financiera que se expresaba entre otras cosas en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad. La devaluación del real en 1999 vino a empeorar la situación regional, que a su vez manifestaba otros problemas y carencias, debido a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo los vinculados a la agenda “negativa” (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales que se terminaron centrandose en el comercio y por otra parte los gobiernos manifestaban evidentes diferencias políticas que se explicitaron en las relaciones externas y en las políticas de desarrollo.

La proximidad de la Ronda del Milenio llevó a que los principales actores del comercio internacional, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea, derivaran los temas sensibles de sus respectivas agendas al ámbito de negociación internacional multilateral y por ende a que no aceleraran los tiempos y contenidos temáticos en las instancias bilaterales o regionales. Como desde mediados de la década de los noventa, las relaciones externas con los países desarrollados se constituyeron en el principal haber del MERCOSUR, esa situación limitó las perspectivas del bloque, en el modelo de regionalismo abierto, en el cual se sustentaba. La disyuntiva planteada con el cambio de siglo y milenio entre la agenda del bloque regional y la agenda derivada de las negociaciones con los países desarrollados, expuso crudamente el dilema de las opciones posibles para un bloque de la periferia en un contexto estructuralmente condicionado.

4. Reformulación del proceso: hacia una revisión del regionalismo

Los inicios del siglo XXI patentizaron las dificultades del bloque en la articulación de respuestas frente a los distintos desafíos pendientes: el de la consolidación, la profundización y la ampliación. Varios factores coadyuvaban a esa situación de “crisis” de resolución del bloque frente a los desafíos planteados⁸. En primer lugar, la proximidad de la Ronda del Milenio aparejó que los diferentes frentes en las negociaciones externas no progresaran. Por otra parte, la situación regional se agudizó con la crisis de la República Argentina, en el año 2001, que provocó un parálisis del proceso hasta el año 2003. Finalmente, el cuestionamiento del modelo económico se trasladó por parte de los ámbitos políticos y sociales al modelo regional,

⁸ Podríamos hablar de “estancamiento”, pero ese concepto no otorga la claridad necesaria, ya que el bloque regional continuó funcionando a pesar de la crisis del real y de la crisis político-institucional y económica argentina. De ahí que adoptemos el concepto de crisis de resolución (de prioridades temáticas y de orientación).



de respuesta y articulación estratégica al regionalismo abierto, tal cual se había desarrollado hasta el momento.

La crisis de resolución del proceso regional se explicitó a inicios del 2000 por parte del Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, al manifestar que las negociaciones externas del bloque estaban estancadas por la proximidad de la Ronda del Milenio y que el MERCOSUR no debía esperar nada del exterior. Ello implicó reconocer el necesario giro que debía adoptar el bloque frente al decaimiento de un determinado modelo regional. Este giro tuvo durante este siglo dos etapas que estuvieron marcadas por un debate central sobre los objetivos del bloque, de los cuales derivaron otros temas que tienen relación con los alcances de los compromisos, el tratamiento de las asimetrías, la coordinación de políticas, el trato a los socios menores, la articulación nacional-regional, las condiciones de ampliación del proceso, las relaciones con los países desarrollados entre otros.

La primera etapa, que se inició en el 2000, estuvo signada por el escaso tiempo de duración y por el estallido de la crisis argentina a fines del 2001. Lo principal de esta etapa fue el debate de los avances del proceso regional y los presupuestos para su continuidad. El debate tuvo como principal interrogante las bases sobre las cuales debía estructurarse el nuevo impulso al proceso regional: si debía consistir en una reformulación o bien si debía partirse del relanzamiento, como efectivamente ocurrió. De esta manera, el bloque regional no replanteó las bases del proceso, sino se priorizó la modalidad de resolución del déficit del mismo. Entre las iniciativas que se concretaron durante esta corta fase, se produjo la realización de la Cumbre Sudamericana en Brasil, que propulsó el debate sobre los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano.

La segunda etapa se inició en el año 2003, cuando se reafirmó la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, sobre nuevas bases. Las nuevas bases de la alianza fueron establecidas por Eduardo Duhalde, en enero del 2003⁹, y posteriormente fueron ampliadas por los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva el 11 de junio del 2003, en Brasilia, poco antes de la reunión cumbre del MERCOSUR en Asunción.

En esas reuniones se renovó el acuerdo argentino-brasileño, definiéndose las bases para una alianza estratégica entre ambos países. En el plano regional los puntos acordados en el marco de la alianza fueron: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas políticos y sociales en la agenda MERCOSUR; acuerdo para impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la unión aduanera y la conformación del mercado común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; definición para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo que se refiere a la vigilancia de los ilícitos en la región. El conjunto de estos puntos implicaba una redefinición del espacio regional, a partir de las prioridades de política

⁹ La reunión se efectuó en Brasilia el 14 de enero del 2003. El 4 de febrero, los Cancilleres, Celso Amormín y Carlos Ruckauf, mantuvieron una reunión de trabajo a los efectos de profundizar los distintos puntos de la alianza estratégica que planteó como objetivo el desarrollo del MERCOSUR, pero también de la integración sudamericana. Véase al respecto, Relnet (11/2/2003) Boletim "A palavra internacional do Brasil" (Brasilia, UnB, FUNAG-MRE)



exterior de los dos países, que a su vez generaron repercusiones en las relaciones con Estados Unidos, en las relaciones regionales y en el sistema internacional.

La reafirmación de la alianza estratégica argentino-brasileña volvió a plantear en el bloque regional, los temas de la agenda sudamericana e interamericana y las relaciones con Estados Unidos. La pertenencia a un bloque regional posibilita desde una ubicación Sur del planeta algunas capacidades para negociar los tiempos, las estrategias y las prioridades sectoriales del proceso de liberalización en el sistema de comercio internacional. Sin embargo, varios factores influyeron para que la alianza quedara acotada en sus alcances y perspectivas. En primer lugar, los cambios que se produjeron en los últimos años en varios indicadores económicos de los países del sistema internacional (PBI, comercio exterior, inversiones) y su repercusión en el lugar y papel de América del Sur. En segundo orden, el cambio político que generó en el sistema internacional la respuesta de Estados Unidos a los atentados del 11 de septiembre y en particular la invasión a Irak. En tercer término, la importancia que tomó la energía (y las fuentes alternativas de abastecimiento) en las agendas nacionales y regionales. En cuarto lugar, las consecuencias positivas para el crecimiento económico de América del Sur que provocó el incremento del precio de los commodities y su repercusión negativa a los efectos de un potencial desarrollo de las negociaciones internacionales y de acuerdos multilaterales.

Finalmente, el ingreso de Venezuela como actor relevante en el ámbito sudamericano (y también con menor énfasis en el latinoamericano-caribeño), lo cual provocó reacomodos en las alianzas regionales y en las posibilidades de la cooperación regional en algunos sectores (energía en particular, infraestructura, transporte, medicamentos) (Briceño Ruiz, 2006). Aun cuando falta la ratificación de los Parlamentos de Brasil y Paraguay, Venezuela está participando en todas las instancias del MERCOSUR y además está llevando a cabo la adaptación normativa y comercial con vistas a la adhesión, tal cual ha sido refrendado por el Consejo Mercado Común en una decisión por la cual crea un Grupo de Trabajo Ad – Hoc para continuar con las tareas remanentes del proceso (decisión 12/07). Esta falta de concreción política del tema no ha dejado de provocar repercusiones en los diferentes países y también en las relaciones de Venezuela con el MERCOSUR (Malamud, 2007; Valladao, 2007).

En términos del proceso regional se aprobó el Programa de Trabajo 2004-2006, a iniciativa de Brasil, que contempló los principales temas de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución. Los temas pendientes no son ninguna novedad en términos del proceso MERCOSUR: definición del arancel externo común y de los sectores sensibles a apoyar, concreción de los regímenes especiales y de un régimen de salvaguardas, adecuación y fortalecimiento de la estructura institucional, precisión de un orden jurídico regional y de la exigibilidad de la normativa, procesamiento de algunas negociaciones y acuerdos (servicios, compras gubernamentales, defensa de la competencia), especificación de un régimen de incentivos y de promoción de inversiones.

Los temas nuevos que planteó el Programa explicitan algunos procesos e iniciativas que estaban en camino, pero que todavía no estaban incorporados en la agenda regional. Entre los mismos se encuentran los que se plantean como objetivos programáticos en el Programa Político, Social y Cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de los mecanismos



que entienda el propio Foro; 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; promover una mayor visibilidad cultural entre los Estados para un mayor conocimiento del MERCOSUR cultural; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional.

Los otros temas nuevos para una la agenda MERCOSUR que surgen de la propuesta de Brasil incluyen: el trato de las asimetrías de desarrollo¹⁰, el fomento a la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de diplomas para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles educativos, el reforzamiento del papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

La definición de compromisos y propuestas en materia política, cultural y de seguridad en la región MERCOSUR y países asociados se explicitó en objetivos que ubican sobre la orientación y prioridades que tienen los países: establecimiento de un marco jurídico sólido, que permita avanzar en la definición de una política común de seguridad; intensificación de las reuniones de coordinación a nivel del Foro de Consulta y Concertación Política, sobre los temas de la agenda internacional; continuidad de los esfuerzos desarrollados para combatir la producción, el tráfico y la distribución de todas las drogas ilícitas y concertación de acciones conjuntas para promover proyectos, programas y planes nacionales y regionales, sobre la base de una estrategia de desarrollo alternativo o desarrollo alternativo preventivo; reafirmación de la importancia del Programa de Acción de Asunción acordado para los países en desarrollo sin litoral y de tránsito de la región latinoamericana; compromiso en realizar los máximos esfuerzos para viabilizar los proyectos prioritarios que contribuyan efectivamente a un acceso rápido a los mercados intrarregionales y a los puertos de ultramar, así como a un fortalecimiento de la integración sudamericana en el marco de la Iniciativa de la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA); resolución para instruir a las autoridades competentes de sus respectivos países la preparación y aprobación de una Convención Internacional para la Diversidad Cultural en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Una de las preguntas que se plantean es si puede hablarse de una nueva agenda del bloque regional, desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, o bien si se asiste a un relanzamiento del proceso en términos de sus objetivos, tal cual fuera esbozado en el año 2000. La inclusión de algunos temas nuevos que son relevantes para cualquier proceso de integración que tenga como objetivo un mercado común,

¹⁰ Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. Es más, como se ha señalado en otras oportunidades, es la no inclusión de los diferentes niveles de desarrollo en el Tratado de Asunción y en el Acuerdo de Complementación Económica n° 18, de acuerdo al Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la ALADI, lo que originó un cuestionamiento del mismo.



como el tratamiento de las asimetrías, la puesta en marcha de fondos estructurales y la inclusión del principio de convergencia, dan cuenta de un cambio en el proceso regional. A su vez, la conducción política del bloque regional está otorgando un énfasis diferente a los temas sociales y políticos. Este énfasis diferente se ha expresado en la importancia concedida a temas como el empleo, el trabajo decente, la integración productiva, la participación social, los derechos humanos que anteriormente no formaban parte de las prioridades¹¹.

Los cambios en la agenda y en las prioridades temáticas provocan dificultades varias de acomodamiento político y burocrático y en los actores de la sociedad civil frente al nuevo modelo, que todavía no tiene la visibilidad suficiente por el escaso tiempo transcurrido y porque aún no se ha planteado una reforma institucional que contemple la complejidad de la decisión regional y de la participación de la sociedad civil. La creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Reforma Institucional (GANRI) por Decisión 55/07 del Consejo Mercado Común da cuenta de la necesidad de superar la fase intergubernamental estrictamente vertical en la formulación de propuestas y decisiones para pasar a una etapa intergubernamental con rasgos de horizontalidad en la formulación de propuestas e incluir otras instancias regionales en la decisión.

La orientación del proceso regional y las decisiones tomadas en los nuevos temas y prioridades dan cuenta de las dificultades encontradas en el nuevo modelo, ya sea por el escaso tiempo transcurrido, por diferencias de los actores políticos y sociales ante la nueva estrategia, por falta de adaptación cultural a los cambios o por el “desacople” de la agenda que plantean los países desarrollados. Algunos de los ejemplos de la orientación novedosa del proceso pasa por la aprobación del Parlamento regional, los Fondos Estructurales¹², el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR por Decisión 12/08, el Fondo MERCOSUR de apoyo a pequeñas y medianas empresas involucradas en iniciativas de integración productiva (Decisión 22/07), la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR (Decisión 3/08).

Por el escaso tiempo y la falta de resultados los avances registrados no han sido suficientes para impulsar el proceso regional con instrumentos novedosos que articulen los intereses de los diferentes países y de actores de la sociedad civil en función de los objetivos definidos en el Tratado de Asunción. Los cuestionamientos se han expresado especialmente desde los socios pequeños, pero también desde ámbitos políticos en Argentina y Brasil y de diferentes actores de la sociedad civil. Estos debates vuelven a esbozar el sentido, la orientación, los objetivos y el compromiso del proceso regional, en una coyuntura en que se replantean los temas

¹¹ Un ejemplo en que se expresan los nuevos temas es el de los derechos humanos. Una instancia como el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, resulta un ejemplo muy interesante y también gratificante sobre la importancia de conformación de redes regionales articuladas sobre temas relevantes que a su vez se articulan con otras redes e instancias de decisión. Para acceder a la página del Observatorio: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/>

¹² Desde inicios de la aplicación del Fondo para la Convergencia Estructural se ha aprobado el financiamiento de 23 proyectos por un total de US \$ 169 millones (US \$ 130 con recursos del FOCEM y los restantes 39 aportados por los países como contrapartidas locales). Véase al respecto, el informe de la Presidencia Pro- Témopore argentina del primer semestre 2008.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

del desarrollo, del Estado y de las modalidades de la relación espacio nacional-global (Soares de Lima – Vasconcelos Coutinho, 2007).

Estos debates se cruzan con la orientación y los beneficios del proceso regional del MERCOSUR y con los cambios que se han producido recientemente en la orientación y las prioridades de las relaciones regionales orientadas preferentemente en términos de la cooperación con vistas al aprovechamiento de los recursos naturales. Esta orientación en las prioridades externas regionales deriva en múltiples negociaciones presidenciales, de cúpula, de aprovechamiento de espacios y recursos, que provoca consecuencias negativas en los procesos de integración regional (Cardozo, 2007).

Un ejemplo ilustrativo de los cambios recientes en las relaciones regionales, en las prioridades de política exterior y en los objetivos e instrumentos de cooperación regional han sido las relaciones entre la República Argentina y la República Bolivariana de Venezuela entre el año 2004 y el 2007. Las líneas estratégicas fundamentales han buscado la articulación de ambos países para una integración energética, acuerdos en el sector industrial sobre la base de transferencia de tecnología, la cooperación financiera y alimenticia. Los ejes sobre los cuales se asientan los acuerdos están estructurados básicamente en el sector energético (gas, petróleo, electricidad), el alimenticio (ganado, cereales, transferencia tecnológica), el financiero y la complementación industrial (acuerdos estratégicos). El objetivo de estas líneas estratégicas es una mayor solvencia económica para ambos países sobre la base de la complementariedad entre sectores más vulnerables de ambas economías y la articulación productiva y tecnológica en dichos sectores (energía, alimenticio). La base sobre las cuales se estructuró esta cooperación se encuentra en el Convenio Integral de Cooperación con sus diversos anexos firmado en el año 2004. Además de ese convenio, los mecanismos para ir delineando y aplicando estos diversos ejes fueron los memorandos y cartas de intención que posibilitaron avances para luego definir acuerdos, convenios y contratos (Bizzozero, 2008).

Estas orientaciones de Argentina y de los países de la región son funcionales a la política de Brasil con respecto a su espacio territorial. Desde la perspectiva de Brasil el espacio territorial asume un papel de primera importancia en términos políticos, económicos, humanos, sociales y de seguridad, por las extensas fronteras que tiene. Es por ello que el MERCOSUR resulta una prioridad definida con relación a su espacio territorial y por ello la consolidación del proceso le permite encarar de mejor manera el desarrollo de la infraestructura necesaria para enfrentar distintos problemas fronterizos. Resulta relevante al respecto que mientras el porcentaje de territorio brasileño sea significativamente mayor en las fronteras con Venezuela y Perú, el PBI regional de los Estados de Brasil en esas fronteras no sean importantes y la relación inversa se produzca en las fronteras con Argentina¹³.

El acuerdo de un Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral (MICB) entre Argentina y Brasil, en noviembre del 2007, consolida las bases de funcionamiento de este nuevo modelo estratégico regional, desde el momento que incluye algunas áreas

¹³ La frontera con Venezuela cubre 2.200 Km y los Estados de Brasil fronterizos cubren el 21.2% del territorio nacional. En el caso de Perú, la frontera común es de 1.520 Km y los Estados lindantes conforman el 20,3% del territorio nacional. En esos dos casos, el PBI conjunto de los Estados no sobrepasa el 2,5%. Con Argentina, la frontera común es de 1.224 Km y los Estados lindantes que cubren el 7% del territorio nacional generan el 16% del PBI nacional.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

sensibles como la política exterior, energía, infraestructura, tecnología, transporte, industria y defensa. El Mecanismo que plantea un par de reuniones al año tuvo una primera realización a comienzos del 2008, donde se aprobaron diecisiete protocolos, que incluyeron responsables y cronogramas concretos en esas áreas sensibles.

Como este nuevo modelo no ha terminado de consolidarse, se plantea un interrogante sobre si la reformulación del proceso regional sobre estas nuevas bases terminaría "licuando" al MERCOSUR en el espacio regional o bien si el MERCOSUR constituirá la plataforma para ampliar el proceso a América del Sur (Cardona, 2005; Jaguaribe, 2005; Pinheiro Guimarães, 2008). En cualquiera de los casos, los nuevos temas dan cuenta de la superación de una etapa del proceso regional, vinculada al regionalismo abierto y el ingreso en una etapa de regionalización del proceso sobre bases locales y territoriales, con una mayor participación de la sociedad civil y una superación institucional con más participación y horizontalidad de órganos y diversas instancias en articulación con los nuevos temas y más "regionalización" de las políticas y las competencias.

Si bien este nuevo modelo implica un declive de la concepción sobre la cual se estructuró el MERCOSUR y el ingreso de otros temas regionales vinculados a la agenda social (fronteras, articulación de cadenas productivas, redes de PYMES, implementación de políticas sociales), los mismos no han llegado a plasmarse todavía en debates del espacio colectivo regional, afectando la visibilidad del nuevo modelo y de los avances registrados.

5. Conclusiones

El MERCOSUR surgió sobre determinadas bases que posibilitaron su suceso inicial, a partir de una articulación de los países del bloque con las políticas definidas en el Consenso de Washington y que implicó en términos del régimen de comercio internacional apostar al regionalismo abierto. Los éxitos del proceso regional en la etapa de transición continuaron durante unos años de la etapa de consolidación hasta finales de la década de los noventa.

Durante la década de los noventa la agenda regional se conformó sobre los temas y bases planteados en las instancias de negociación internacional con los países desarrollados (ALCA por un lado y Acuerdo Marco Interregional con la Unión Europea por el otro). La apuesta de los países del bloque regional era a negociar mejor los términos del intercambio, en particular los productos agrícolas y en conseguir tiempo para adaptarse a los temas y disciplinas comerciales vinculadas con la OMC plus.

Los cambios en el contexto internacional y la crisis en el bloque regional y en particular en algunos de sus países provocaron modificaciones en las agendas domésticas que fueron convalidadas por cambios de gobierno. El mayor protagonismo de Brasil en el escenario regional, el replanteo del papel del Estado, y los cambios en los gobiernos y las agendas domésticas han repercutido en las prioridades temáticas y agenda regional. La nueva agenda y las prioridades esbozan la superación de la etapa de regionalismo abierto y el ingreso de un nuevo modelo de regionalismo más centrado en la cooperación regional. El nuevo modelo plantea además un conjunto de nuevos temas cuya superación derivarán necesariamente en una nueva etapa del proceso regional. Sin embargo, no puede en este momento afirmarse que este nuevo modelo se encuentra consolidado ni tampoco que estemos asistiendo a un salto cualitativo en



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

el proceso regional. Más bien, lo que puede afirmarse son los desafíos temáticos a los que se enfrenta el proceso en términos de reforma institucional, de mayor participación de la sociedad civil, de superación de las asimetrías, de políticas regionales (productivas) y políticas sociales.

La evolución y las perspectivas del MERCOSUR van a continuar dependiendo de cómo se articule y potencie el eje argentino-brasileño en sus relaciones regionales por una parte, la estructuración regional de las prioridades estratégicas de Brasil y de la articulación específica del MERCOSUR con el espacio sudamericano. De ahí que uno de los debates fundamentales del proceso regional ha pasado a ser el camino por el cual se transita hacia el espacio regional sudamericano: si es a partir de la ampliación o bien si se va concretando por los proyectos de cooperación regional, de comunicación y consolidación fronteriza que se plantean a partir de UNASUR. Los dos caminos no son antagónicos y se plantean en distintos formatos y representaciones, pero pueden llegar a obstruirse si no se delimitan claramente.

El nuevo modelo de regionalismo “de territorio” y “regional” en el MERCOSUR posibilita la articulación con la construcción del espacio sudamericano. Sin embargo, cada espacio tiene su lógica específica tanto en términos institucionales como políticos, por lo que la realización y avances en los temas y prioridades del MERCOSUR serán un termómetro para la consolidación de un modelo diferente de integración.

Bibliografía

Barrea, Jean (1969) *L'intégration politique externe: notion globale et analyse sociologique* (Louvain, París, Nauwelaerts)

Bernal-Meza, Raúl(2005) *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales* (Buenos Aires, Nuevo Hacer-GEL)

Bizzozero, Lincoln (2008) “Kirchner-Chávez : un nouveau dessin des relations sur la carte sud-américaine” *Outre Terre La découverte des Amériques* (París, Daedalos – Erès), página 367-372.

Bizzozero, Lincoln (2007), Las relaciones MERCOSUR – Unión Europea: La gobernanza europea frente a los cambios en el bloque sudamericano, 2008, en www.reseau-amerique-latine.fr/ceisal-bruxelles/INT/INT-3-BIZZOZERO.pdf.

Bizzozero, Lincoln (2006) “La adhesión de Venezuela al MERCOSUR. De la identidad del bloque a los equilibrios político-institucionales”, en María de Monserrat Llairó - José Briceño Ruiz – Lincoln Bizzozero Revelez, *Venezuela en el MERCOSUR. Tres miradas, tres interpretaciones* (Buenos Aires, CEINLADI – FCE), páginas 101 – 149.

Bizzozero, Lincoln (2004) “Nueva etapa del MERCOSUR frente a los diez años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional” en *Nueva Sociedad* nº 194 (Caracas, Nueva Sociedad), páginas14-27

Bizzozero, Lincoln (2003) “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una cartografía sudamericana – interamericana?” *Revista Nueva Sociedad* nº 185 (Venezuela), páginas 128-142.



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

Bizzozero, Lincoln (2000) "Socios pequeños en procesos de integración. El caso de los países del BENELUX en la integración europea" en Sergio Abreu – Lincoln Bizzozero – Fernando Mateo (editor) *Los países pequeños: su rol en los procesos de integración* (Buenos Aires, BID/INTAL).

Bizzozero, Lincoln (1999) "Socios pequeños en procesos de integración: la definición de un modelo de análisis" en L. Bizzozero – M. Vaillant *Estrategias de inserción de socios pequeños en la globalización. Los casos de Chile y Uruguay* (Montevideo, FCS – UR-FESUR).

Bizzozero, Lincoln – Vaillant, Marcel (2003) Acuerdo de Asociación Mercosur - Unión Europea: Una larga y lenta negociación" *Información Comercial Española* Nº 806, Madrid, abril 2003, página 109-135.

Bizzozero, Lincoln – Bodemer, Klaus – Vaillant, Marcel (1994) *Nuevos regionalismos: ¿cooperación o conflicto? El MERCOSUR y el sistema internacional* (Caracas, Nueva Sociedad).

Bouzas, Roberto (2004) "Las negociaciones Unión Europea-Mercosur. Entre la lentitud y la indefinición". *Nueva Sociedad*. nº. 190, pág. 125-135

Briceño Ruiz, José (2006) "El MERCOSUR de cinco estrellas: reflexiones sobre los beneficios y costos del ingreso de Venezuela" en María de Monserrat Llairó - José Briceño Ruiz – Lincoln Bizzozero *Venezuela en el MERCOSUR. Tres miradas, tres interpretaciones* (Buenos Aires, CEINLADI – FCE), páginas 55-100.

Bulmer-Thomas, Victor (2000-1) "The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreements". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 42, pág. 1-22

Cardona, Diego (2005) "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?" *Foreign Affairs en español* abril – junio. Accesible en página web: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050209/diego-cardona-c/tiene-futuro-la-comunidad-sudamericana-de-naciones.html>

Cardozo, Elsa (2007) "A gobernabilidad democrática regional e o papel (des)integrador da energia" *Política Externa* (San Pablo, Universidad de San Pablo, IEEI), vol. 15, nº 3, pág. 35-44.

Cienfuegos, Manuel (2006) "La asociación estratégica entre la Unión Europea y el MERCOSUR, en la encrucijada", Documento CIDOB nº 15, Barcelona: CIDOB Accesible en http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/num_15_la_asociacion_estراتيجية_entre_la_union_europea_y_el_mercosur_en_la_encrucijada

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2283-P/E

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P

Comisión Europea (2002) *Unión Europea – Mercosur: una asociación para el futuro*. Luxemburgo, OPOCE, 2002

Comisión Europea (2007) *MERCOSUR: Documento Estratégico Regional 2007-2013* E/2007/1640 con acceso en: http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_es.pdf



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica, s.l., CSN,
<http://www.comunidadandina.org/csn/documentoconvergencia.pdf>

Luiz Cervo, Amado (2001) *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas* (Brasilia, FUNAG-IBRI)

Cervo, Amado (1994) "Política exterior e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos" en Amado Cervo – Wolfgang Döpcke (org) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História* (Brasilia, UnB)

Cervo, Amado – Döpcke, Wolfgang (org)(1994) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História* (Brasilia, UnB)

Chaire Mercosur (2006) *No Doha Round, no EU-Mercosur Negotiations. Annual Report 2005-2006*. Paris, Sciences Po.

Chaire MERCOSUR (2007) *EU-Mercosur Trade Negotiations: Make or Brake Report 2006 – 2007*. Paris, Sciences Po. Accesible en http://www.chairemercotur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/livres/2007/chaire_mercosur_annual_report_2007.pdf

Cisneros, A. (comp) (1998) *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito* Buenos Aires, Centro de Estudios de Política Exterior en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, (Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano)

Cornejo, Rafael – Harris, Jeremy (2007) *Propuesta metodológica para la convergencia del spaghetti bowl de reglas de origen: versión preliminar* Buenos Aires, BID – INTAL 2007, accesible en: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones>

Courcoué, Adrien (2004) "Les accords régionaux: une entrave au libre – échange planétaire? » en Le Nouvel Observateur - *Atlas économique et politique mondial 2005* (Paris)

Da Motta Veiga, Pedro (1999) "Brasil en Mercosur: influencias recíprocas" en Roett, R. (comp) (1999) *Mercosur: Integración regional y mercados mundiales* (Buenos Aires, Nuevo Hacer - Grupo Editor Latinoamericano)

Da Motta Veiga, Pedro (2001) "Cénarios para as negociações comerciais externas do MERCOSUL" en Daniel Chudnovsky – José María Fanelli (coord) *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década* (Argentina, Red MERCOSUR – Siglo XXI- BID), pág. 253 – 272

Deblock-Dorval Brunelle, Christian(1993) "Une intégration régionale stratégique: le cas nord-américain" en *Etudes Internationales* (Quebec) vol. XXIV, num. 3

Deutsch, Karl (1966) *Integración y formación de comunidades políticas* (Buenos Aires, BID/ITNAL)

Devés Valdés, Eduardo (2003) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo* (Buenos Aires, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Biblos) Tomo II.

Devés Valdés, Eduardo (2004) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad. Las discusiones y las figuras del fin de siglo. Los años 90.* (Buenos Aires, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana-Biblos) Tomo III



Lincoln Bizzozero Revelez/ *El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-*

Dnas de Clement, Zlata (Coord.), Waldemar HUMMER (Ed.) (2008) *MERCOSUR y UNIÓN EUROPEA* Segundas Jornadas Científicas de EULATIN II (Universidad de Saõ Paulo-Brasil, 17 y 18 de septiembre de 2007), Córdoba: Lerner Editora, 2008, en http://www.eulatin.net/mercosur_y_union_europea.php

Gilpin, Robert (1990) *La economía política de las relaciones internacionales* (Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano).

Guilhon Albuquerque, Augusto J. A. "La nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña" en Felipe A. M. de la Balze, F. (comp) (2000) *El futuro del Mercosur. Entre la retórica y el realismo* (Buenos Aires, CARI, ABA)

Heredia, Edmundo (1994) Una aproximación teórica a los conceptos de "nación" y de "espacios regionales" en la configuración de las relaciones internacionales latino americanas" en Amado Cervo – Wolfgang Döpcke (org) *Rlações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História* (Brasilia, UnB)

Hugo Herrera Vegas, Jorge (1995) "Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil: divergencias y convergencias" en Felipe A. M. de la Balze (comp) *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI* (Buenos Aires, CARI – ABA).

Hettne, Björn – Inotai, Andras eds. (1994) *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security* (Helsinki, UNU World Institute for Development and Economics Research).

Hettne, Björn - Inotai, Andras - Osvaldo Sunkel (2000) *National Perspectives on the New Regionalism in the South* (Helsinki – Londres; United Nations University -World Institute for Development Economics Research, St. Martin ´s Press, Mac. Millan Press)

Jaguaribe, Helio (2005) "El proyecto sudamericano" *Foreign Affairs En Español* abril – junio. Accesible en página web: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20050401faenespessay050208/helio-jaguaribe/el-proyectosudamericano.html>

Keohane, R. – Nye, J. (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires, GEL)

Lubisco Brancato, Sandra María (1994) "A neutralidade argentina na Segunda Guerra Mundial: efeitos sobre as relações entre Brasil, Argentina e Uruguai" en Amado Cervo – Wolfgang Döpcke (org) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História* (Brasilia, UnB)

Magariños, Gustavo (1994) *Comercio e Integración. Mundo - continente - región* (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria) 3 Tomos.

Malamud, Carlos (2007) "¿MERCOSUR sin Venezuela?" Infolatam. Información y análisis de América Latina. Accesible en: http://www.infolatam.com/entrada/mercosur_sin_venezuela-4372.html

Marques Moreira, Marcilio (2000) "Globalization versus Regionalism: A Brazilian Point of View" in B. Hettne – A. Inotai – O. Sunkel *National Perspectives on the New Regionalism in the South* (Helsinki, UNU/WIDER).



Lincoln Bizzozero Revelez/ El proceso regional del MERCOSUR en el siglo XXI: del regionalismo abierto a la prioridad estratégica sudamericana/1-22.-

Martin, Pierre (1993) "La nouvelle dynamique de la politique commerciale aux Etats-Unis et l'Accord de Libre-Echange Nord-Américain" *Etudes Internationales* (Universidad Laval, Quebec) vol. XXIV num. 4, diciembre

Mellado, Noemí (Coord.) - Hummer, Waldemar (Ed.) (2007), *Cooperación y conflicto en el MERCOSUR*, Córdoba: Lerner Editora, 2007, en www.eulatin.net/docs/alfa-libro1.pdf

Mellado, Noemí (Coord.) (2007) *Mercosur-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Pinheiro Guimarães, Samuel (2008) "O desafio da integração. O mundo multipolar e a integração sul-americana" *Amersur*, marzo. Accesible en página web: www.amersur.org.ar/Integ/Guimaraes0803.htm

Olarreaga – Isidro, Marcelo (2004) *Regionalismo y artículo XXIV* Accesible en <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/olarreaga.pdf>

Rosenau, James (1990) *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton, Princeton University Press

Sanahuja, José Antonio (2007), "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", accesible en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/6/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html>

Maurice Schiff, Maurice – L. Alan Winters (2004) *Integración regional y desarrollo* (Colombia, Banco Mundial, Alfaomega Colombiana).

Soares de Lima, María Regina – Vasconcelos Coutinho, Marcelo (2008) « Introdução. A América do Sul sob o signo da mudança » en Maria Regina Soares de Lima – Marcelo Vasconcelos Coutinho (org) *A Agenda Sul-Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI* (Brasilia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fundação Alexandre de Gusmão), página 9-30

Valladão, Alfredo (2007) "The new Tordesillas line. The present great Latin America East-West divide" Documento de la Chaire MERCOSUR de Sciences Po. Accesible en <http://www.chairemercosur.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2008/tordesilhas.pdf>

Lincoln Bizzozero Revelez

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica). Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay); Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Correo electrónico: bizzoze@fcsu.edu.uy