

## UN CUARTO DE SIGLO DE MERCOSUR: ALCANCES SUDAMERICANOS Y DEBATES PERIFÉRICOS

LINCOLN BIZZOZERO REVELEZ\*  
DAMIÁN RODRÍGUEZ (COLABORADOR)\*\*

### Resumen

*El trabajo se plantea analizar los alcances actuales del MERCOSUR y los debates planteados. Se considera que el recrudecimiento de los debates tiene raíces económicas debido a la situación de estancamiento de los países de la región. Los debates vuelven a plantear cuestiones referentes al modelo de desarrollo y a las prioridades en la inserción internacional. Se plantea que estos debates van a polarizar posiciones en los próximos años y a internacionalizar y regionalizar la agenda.*

**Palabras clave:** MERCOSUR, Regionalismo, Etapas, Debates, Bloque Periférico.

### A QUARTER CENTURY OF MERCOSUR: SOUTH AMERICAN SCOPE AND PERIPHERAL DISCUSSIONS

#### **Abstract**

*This article aims to analyze the current scope of MERCOSUR and the debates that have been taking place. It considers that the intensification of discussions has economic roots due to stagnation within the member countries. Discussions bring back issues relating to the development model and the priorities in the international insertion. These debates are going to polarize positions in the coming years and to internationalize and regionalize the integration agenda.*

**Keywords:** MERCOSUR, Regionalism, Stages, Debates, Peripheral Block

### A QUART DE SIÈCLE DU MERCOSUR : COUVERTURE SUD-AMÉRICAIN ET DÉBATS PÉRIPHÉRIQUES

#### **Résumé**

*Cette étude vise à analyser la portée actuelle du MERCOSUR et les débats posés. Il est considéré que l'intensification des débats a des racines économiques dues à la situation de stagnation des pays de la région. Les débats reprennent les questions qui concernent au modèle de développement et les priorités dans l'insertion internationale. L'on envisage que ces débats vont polariser les positions dans les années prochaines, et à internationaliser et à régionaliser l'agenda.*

**Mots-clés :** MERCOSUR, régionalisme, étapes, débats, bloc périphérique

## 1. El cuarto de siglo en la perspectiva histórica

**E**l bloque regional del MERCOSUR cumplirá en el año 2016 veinticinco años de funcionamiento desde que se iniciara con la aprobación del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991. Esto puede parecer nimio en el desarrollo de un proceso, siempre que no lo ubiquemos con los objetivos implícitos y explícitos en los cuales se concretó el Tratado de Asunción, como un resultado de diversos factores, que obraron como antecedentes del mismo. El patrimonio integracionista e institucional latinoamericano; la cooperación política entre los países de la región con motivo de dar respuesta conjunta a las derivaciones de los intereses de la deuda externa, el proteccionismo de los países desarrollados en el comercio internacional y los flujos financieros; las transiciones democráticas y su consolidación como objetivo vinculado a la cooperación-convergencia entre los países de la región; el proceso de cooperación – integración argentino-brasileño que fue cerrando la desconfianza mutua (estratégico-militar y competitiva geopolítica); y finalmente la convergencia articuladora de los preceptos del Consenso de Washington conformaron los antecedentes y objetivos en la coyuntura de los inicios del MERCOSUR.

Los antecedentes muestran algunos núcleos temáticos en los distintos procesos que derivaron en la gestación del MERCOSUR: la democracia como valor y como régimen para los países de la región; también la paz como valor y objetivo a preservar; la articulación-cooperación del eje argentino-brasileño terminando con el cisma colonizador luso-hispano como diría Methol Ferré (Methol Ferré, 2009, pp. 113); y las cuestiones de la autonomía regional y sus límites y de inserción económica (y política) internacional. Estas dos últimas cuestiones son esenciales para cualquier proceso regional desde la periferia, tanto en la esfera económica como del poder político. Al decantar los procesos que obraron como antecedentes y traerlos al momento actual, como filtros de evaluación, puede constatar que los objetivos de la democracia y la paz en la región se han ido consolidando como bienes públicos regionales, lo cual posibilita asentar los mismos como pilares de las nuevas etapas a encarar en el regionalismo (Félix Peña, 2012).

El otro antecedente que se ha consolidado como un pilar de la región es el eje argentino-brasileño. Los contenidos del mismo se han ido modificando en función de los cambios del contexto internacional, de las prioridades de la política internacional estadounidense y de la orientación de los gobiernos de la región. La consolidación de este eje es el único que posibilita pensar en términos estratégicos para participar en instancias regionales de la agenda global y desde instancias regionales en la gobernabilidad internacional. Este eje

si bien ha continuado se encuentra fragilizado por la concurrencia de dos fenómenos de expresión reciente: la negociación de mega – acuerdos regionales cuyo vértice ordenador es Estados Unidos y el financiamiento para el desarrollo de infraestructura y cooperación científico-tecnológica y en innovación que tiene actualmente a la República Popular China como mayor referente y que erosiona con la bilateralidad las definiciones regionales (Falak, 2015).

La agenda actual sigue pautando algunos de esos núcleos temáticos que han estado presentes durante los veinticinco años del bloque regional. En la cuadragésima octava Cumbre del MERCOSUR que se realizó en Brasilia, en julio del 2015, los temas se centraron en el ingreso (participación) del Estado Plurinacional de Bolivia como Estado miembro, las instancias electorales en las que se encuentran abocados Argentina y Venezuela, la situación política en Brasil, los reclamos de los socios pequeños Paraguay y Uruguay y la interpelación del contexto de desaceleración económica. Aunque algunos núcleos temáticos permanecen, hay diferencias en la actual presentación del bloque regional y en las bases sobre las cuales se asienta con vistas a encarar el desarrollo futuro.

La presentación muestra un MERCOSUR ampliado que trascendió el núcleo original y que tiene fronteras en el Norte de América del Sur, lo que le da una proximidad con los países del Caribe, América Central y por supuesto con México. Lo segundo relevante en la actual presentación del MERCOSUR es que completó la red de Estados Asociados en América del Sur con la inclusión de la República de Guyana y Surinam. De esta manera, todos los Estados sudamericanos que no son parte del bloque, participan como Estados asociados y además están ligados por una telaraña de acuerdos de cooperación y económicos en diferentes formatos. Otro elemento a señalar como derivación del anterior, es la complementariedad MERCOSUR-UNASUR en los temas de la agenda regional, lo cual posibilita en un nivel el diálogo, entre el bloque y la Alianza del Pacífico y en otro nivel la convergencia y cooperación política. Lo cuarto a señalar es el creciente entrelazamiento entre las agendas nacionales y la regional e inversamente entre la agenda regional y las nacionales. La crisis político-institucional en Brasil es una muestra en ese sentido, que más allá de la preocupación por las posibles derivaciones, genera repercusiones y debates en diferentes ámbitos de los países del bloque.

Para un bloque regional periférico como es el MERCOSUR, los contenidos y orientación que tome el eje argentino-brasileño en las cuestiones cruciales que atañen la autonomía en la definición de políticas para el desarrollo y la inserción internacional resultan relevantes. Si bien los dos temas están ligados, el primero es una variable fundamental en las posibilidades de la región para la sostenibilidad de largo plazo y por ello resulta de mayor sensibilidad para algunas organizaciones de

la sociedad civil y para el sistema político. En cambio el tema de la inserción internacional resulta relevante en el contexto de la coyuntura y por ende resulta de particular atención para los actores gubernamentales, los empresarios y con organizaciones vinculadas al comercio exterior. Esta categorización no es rígida y solamente muestra perfiles de interés y expresión de prioridades diferentes frente al desarrollo del proceso regional. En momentos en que las perspectivas económicas de los países integrantes del bloque no son buenas tanto en materia del comercio regional como en los flujos financieros (lo cual está asociado a diferentes factores) (Giordano, 2015; IIF, 2015), surgen con mayor nitidez y vigor las diferencias en las ideas sobre la orientación del proceso y los contenidos a otorgar al mismo.

La desaceleración económica en la región y los movimientos de los actores centrales del sistema están llevando a que las reflexiones y debates sobre el MERCOSUR (y sobre la integración en América Latina y el Caribe), se enfoquen prevalentemente en temas de inserción internacional, de estrategia y orientación del proceso, de definiciones de política internacional de los países como en el caso de Brasil y de articulación regional con la Alianza del Pacífico (Mellado, 2015; Giacalone, 2015; Cervo-Lessa, 2014; Thorstensen – Ferraz, 2014). Estos análisis se plantean luego de que en la primera década del siglo XXI se analizara las implicancias de la era post-neoliberal o post-hegemónica (Acharya, 2013; Sanahuja, 2012), la orientación y contenidos del regionalismo estratégico (Briceño Ruiz, 2008; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2009, 2011; Bernal-Meza, 2008, 2011) y la complejidad del proceso de integración regional cuando se busca acompañar la profundización del proceso, el desarrollo humano y social y la dimensión política-institucional del bloque en la región-mundo (Briceño Ruiz, 2011).

Este trabajo parte de la consideración que hay temas estructurales que acompañan desde sus inicios el proceso regional y que continúan siendo claves en la estrategia del proceso, en los avances en relación a los objetivos en la construcción regional y en el papel que pueda cumplir el bloque en el sistema internacional. También se parte de que el proceso regional ha consolidado una red de acuerdos en determinados sectores, que afectan las políticas y competencias de los países, con derivaciones en una mayor interdependencia institucional y funcional. Esta consolidación se ha ido operando desde los inicios del bloque, pero ha incorporado la dimensión territorial y social con el proceso que se iniciara en los primeros años del siglo XXI, una vez aprobado el Programa de Trabajo 2004-2006. Por ende, un análisis de la situación actual y perspectivas del MERCOSUR, debe necesariamente enfocarse primeramente a visualizar los avances y concreciones que se fueron realizando desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006.

El trabajo continuará con un análisis de la transición

que se produce en el MERCOSUR del regionalismo abierto a un regionalismo de bases diferentes al que se edificara en los noventa, que en diferentes trabajos he calificado de estratégico-territorial por el hecho de que enfatiza el territorio en su proyección geopolítica, su base de infraestructura y su dimensión social como referente ordenador (Bizzozero, 2014). Esta modificación simbólicamente se inicia con la Cumbre de Presidentes que convocó Fernando Henrique Cardoso en el año 2000.

El siguiente punto centrará el enfoque en las decisiones tomadas en esta segunda década del siglo, hasta la reciente Cumbre para identificar la orientación y prioridades del órgano político del MERCOSUR. La identificación de las decisiones posibilita visualizar la orientación y estrategia del bloque regional como tal. Si bien metodológicamente se puede inferir la prioridad que tiene el MERCOSUR para los países a partir de la formulación y definiciones de sus políticas exteriores, el funcionamiento del bloque tiene una dinámica específica que se solventa en los tratados y acuerdos regionales y en las decisiones, resoluciones y directivas que van tomando los órganos.

En el apartado siguiente se tratarán los debates actuales que si bien tienen un marco nacional en contextos electorales, como han sido los casos recientes de Brasil, Uruguay y actualmente Argentina, tienen connotaciones regionales. La visualización de los ejes fundamentales de los debates en relación al bloque regional, los contenidos y orientación del regionalismo, posibilitan explicitar las opciones y perspectivas manejadas. Finalmente se esbozarán algunas conclusiones sobre los alcances del MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI y las opciones planteadas referente a la inserción internacional y la autonomía en las políticas de desarrollo.

## **2. Del regionalismo abierto a un nuevo regionalismo en el siglo XXI**

Para entender el presente del MERCOSUR debe ubicarse al bloque en el contexto internacional del noventa; analizarse la orientación y alcances que tuvo el proceso durante sus primeras etapas de transición hasta 1994 y de consolidación hasta el 2000; y explicitar las causas que provocaron la crisis que se produjo en ese momento y que posibilitaron la transición a un nuevo tipo de regionalismo.

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. Los Estados se plantearon dos cuestiones relevantes frente a ese nuevo escenario internacional de los noventa del siglo XX: la referencia 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.

El pasaje del orden bipolar a uno unipolar planteó los márgenes posibles de autonomía para la mayor parte de los Estados del planeta y en particular para los países de la periferia. La respuesta al tema del desarrollo puso en consideración 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” 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 triada 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 propusieron 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 primera etapa del MERCOSUR, la denominada etapa de transición fue exitosa en el cumplimiento del Programa de Liberalización Comercial, en el derrame institucional del proceso y en el involucramiento de sectores empresariales y organizaciones de la sociedad civil (Grandi- Bizzozero, 1997). Tanto durante la etapa de transición como durante la etapa de consolidación que la siguió hubo dos logros más, además de los señalados, que posibilitaron un aprendizaje en términos regionales: el conocimiento por parte de cada Estado del otro y los otros socios, lo cual sentó las bases para propulsar objetivos conjuntos y el diálogo entre las Cancillerías y los Ministerios de Economía (y algunas otras reparticiones) de cada Estado con organizaciones de la sociedad civil rompiendo la lógica estado-céntrica

y posibilitando la mirada regional (y regionalización) de los actores nacionales. Este vínculo entre representantes diplomáticos, empresarios y organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones externas y en la dinámica del bloque hay que ubicarlo como un cambio importante en relación a la década anterior de Estados enmarcados en la doctrina de seguridad nacional.

Varias causas explican el cambio de orientación y prioridades del bloque regional en el siglo XXI. La primera causa fue la crisis económica y social en los países de la región y en particular en Argentina. En el caso argentino la crisis fue también humanitaria por los guarismos en que creció la pobreza y extrema pobreza. La segunda atañe el estancamiento en las negociaciones externas del bloque (OMC, ALCA y con la Unión Europea), ya que Estados Unidos y la Unión Europea no dieron concesiones en temas sensibles para el MERCOSUR. El tercer factor atañe el cambio de gobiernos en los países de la región, cuestionadores del neoliberalismo por los resultados negativos en el plano social y humano. El cuarto concierne la reorientación de prioridades geopolíticas y temáticas por parte de Estados Unidos, olvidando el espacio latinoamericano/caribeño durante la primera década del siglo XXI.

El estancamiento de las negociaciones en el frente externo y la crisis en Brasil que llevó a la devaluación del real llevaron a un cambio en la política de Brasil hacia la región, con el lema de regionalizar la agenda del MERCOSUR en palabras de Fernando Henrique Cardoso. 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. 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. La Cumbre de Brasilia planteó como objetivo desarrollar el espacio sudamericano, lo cual llevó a considerar el territorio en su dimensión espacial, social y ambiental.

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 andamiaje 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 del Acta de Buenos Aires fueron ejes orientadores del nuevo regionalismo del siglo XXI. Entre esos ejes ubicamos 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 sirviendo de inspiración para el Programa de Trabajo 2004-2006, que tuvo como base una propuesta de Brasil. 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 agenda regional con una faceta de prioridades político-institucionales, sociales y territoriales para equilibrar las asimetrías.

Las decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común entre el 2004 y el 2010 confirmaron la politización del MERCOSUR, la densificación institucional, el inicio del tratamiento de las asimetrías a través del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), un incremento de decisiones sobre la dimensión global del proceso y una inclusión más específica de la dimensión social (Bizzozero, 2013). Con el inicio de la segunda década del siglo XXI se aprobaron algunas decisiones relevantes sobre la dimensión social y ciudadana, las relaciones externas y la estructura político-institucional, que sientan las bases de las prioridades del bloque y que delimitan las opciones potenciales, como se explicitará en el próximo apartado.

### **3.- El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: decisiones y ejes temáticos**

El MERCOSUR aprobó en el año 2010, a través de su órgano político, el Plan 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, reafirman una definición de las prioridades regionales y delimitan la orientación del bloque con vistas a los próximos años.

El Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR define ejes, directrices y objetivos en materia de acción social. Los ejes, directrices y objetivos parten, en la gran mayoría de los ejes considerados, del nivel nacional y promueven una convergencia regional. Solamente el eje 10 que se centra en “Establecer mecanismos de cooperación regional para la implementación y financiamiento de políticas sociales” se posiciona en un escalón regional para apoyar el Instituto Social del MERCOSUR y proyectos prioritarios regionales. El Plan Estratégico de Acción Social no deja de tener su relevancia, en la medida que define ejes, directrices y objetivos, que constituyen compromisos de acción de los Estados a nivel nacional en clave regional.

El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR especifica como objetivo la conformación progresiva del Estatuto, sobre la base de derechos fundamentales y objetivos que se van trazando. En ese sentido, se bosqueja la implementación de una política de libre circulación de personas en la región, la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas para los nacionales de los Estados Partes del bloque y la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, la salud y la educación. El Plan de Acción prevé un programa de trabajo de 10 años con el objetivo de llegar al 30 aniversario del MERCOSUR con un Protocolo Internacional “Ciudadano MERCOSUR”. El Consejo Mercado Común podrá ampliar o actualizar el Plan de Acción, cuyo seguimiento es realizado por el Alto Representante General.

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).

El Programa de Consolidación de la Unión Aduanera tiene como requisitos previos, la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, el perfeccionamiento de la política comercial común, el pleno establecimiento

del libre comercio regional y la promoción de la competencia sobre bases equitativas y equilibradas al interior del MERCOSUR. El Programa comprende varios apartados, con objetivos, instrumentos y cronogramas precisos, a efectos de llevarlo adelante.

Varios de los temas incluidos entre los apartados del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera son sensibles para los Estados Partes, lo cual requerirá de continuar un proceso de negociaciones y adaptaciones con vistas a seguir avanzando. De esos ítems, los referidos a Integración Productiva, Relaciones con Terceros y Mecanismos para la Superación de las Asimetrías; tienen una connotación específica con la modificación de las prioridades a partir del Programa de Trabajo 2004-2006.

En materia de integración productiva, el Programa encomienda al Grupo de Integración Productiva, a examinar alternativas de cooperación que contemplen condiciones preferenciales de asistencia técnica, capacitación y financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas. Esta definición debe vincularse con la aprobación de las decisiones que plantean un fondo de garantía para micro, pequeñas y medianas empresas para fomentar la complementariedad productiva (decisiones 46/12 y 47/12) y con la aprobación de un Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (decisión 67/12).

El apartado referido a Relaciones Externas registra en un artículo, los requisitos y condiciones para la acción externa del bloque. De acuerdo al artículo 58, la acción del bloque se desarrollará mediante la negociación de mecanismos de vinculación política, comercial o de cooperación con terceros países o grupo de países. Además, señala que se tomarán en consideración, los intereses de los Estados-Parte, el grado de institucionalización del bloque y los recursos disponibles. Esta definición da cuenta de la plataforma de partida para la acción externa del bloque y las posibles modalidades que puede tomar la misma. Posteriormente, el Consejo Mercado Común tomó algunas decisiones por las cuales se creó el Grupo de Cooperación Internacional (Decisión 10/12) y el Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX) para dar seguimiento a las negociaciones. Estas decisiones deben ser complementadas con la creación del Alto Representante General del MERCOSUR, que puede representar al bloque en el escenario internacional (Decisión 63/10).

El apartado referido al Fortalecimiento de Mecanismos para la Superación de las Asimetrías deja a los Estados la posibilidad de presentar proyectos e iniciativas destinados a superar las asimetrías y la inserción competitiva de economías menores. Se incluye una cláusula específica para que se consideren las restricciones de Paraguay. Como puede entenderse la base normativa implica que los Estados deban canalizar las propuestas, proyectos, acuerdos en ese marco, lo

cual no significa que los socios pequeños (las economías menores) no deban vigilar, reivindicar y negociar su posición, derechos y posibilidades.

Los tres apartados considerados delimitan aspectos concretos de la evolución del bloque, tanto en lo que concierne al modelo de desarrollo y al potencial de la complementación productiva, la plataforma y contenidos de la acción externa del MERCOSUR y el camino para continuar superando las asimetrías. Si bien, como veremos, en el debate electoral sobre temas regionales que se produjo en Brasil y Uruguay y, contemporáneamente en Argentina, se ha planteado una desafección de la politización y dimensión global del proceso y una reformulación de las relaciones externas, este marco orientador sigue estando vigente tal como confirman las decisiones tomadas en los últimos años.

Entre el 2010 y el año 2012 el Consejo Mercado Común adoptó 174 decisiones. De ese total, solamente 13 correspondieron a la categoría Económica (7,47% del total), 30 tuvieron como objeto la Unión Aduanera (17,24% del total), 50 se refirieron a la categoría Institucional (28, 73%), 44 decisiones concernieron la Dimensión global y el Mercado Común (incluye asimetrías y convergencia) (25,29%), 20 decisiones tuvieron por contenido Relaciones con Terceros (13,49%), 14 tuvieron por objeto la cooperación intra-MERCOSUR o bien MERCOSUR – Estados Asociados o con terceros (8,05%) y finalmente solamente tres decisiones concernieron las relaciones MERCOSUR – América de Sur (Bizzozero, 2013). Si bien el número de decisiones no es un indicador exclusivo, sí lo es en la medida que se complementa con los contenidos de las decisiones que enfatizan algunas líneas de acción y prioridades (fondos de convergencia, dimensión social, politización).

Entre el año 2013, con la XLV Cumbre que se realizó en Montevideo y el primer semestre del 2015 con la XLVIII Cumbre que se realizó en Brasilia, se adoptaron noventa y ocho decisiones y continuaron los lineamientos y tendencias que se venían procesando. De esas noventa y ocho decisiones, cuarenta correspondieron al plano normativo-institucional o de funcionamiento interno (veinte decisiones cada uno); otras veintinueve a la dimensión global del proceso referido al mercado común en temas de educación, salud, fondos estructurales y dimensión social; y dieciséis a relación con terceros. Las otras decisiones conciernen la Unión Aduanera, sobre todo por acciones puntuales en el ámbito arancelario o prórrogas de régimen del Arancel Externo Común (doce decisiones), la articulación MERCOSUR- América del Sur con seis decisiones. Finalmente dos decisiones conciernen el plano económico y una la cooperación.

Una fotografía más detallada del proceso regional en esta etapa entre el 2013 y el 2015 muestra que de las veinte decisiones del plano normativo-institucional, nueve fueron directamente institucionales, ya sea por la creación u ordenamiento de órganos. Por otra parte, de

las veinte decisiones correspondientes al funcionamiento del bloque, once tuvieron como contenido aportes de los Estados-Partes para fondos regionales. Si a eso se le suman las cinco decisiones que tuvieron por contenido proyectos financiados por el FOCEM, se visualiza la creciente presencia del compromiso nacional-regional. A su vez diez decisiones concernieron la dimensión social, lo que reafirma la prioridad de esta dimensión desde mediados de la década pasada. Finalmente, puede constatar una creciente burocratización del proceso, con decisiones que se remiten al funcionamiento de los órganos, al ámbito de competencia, o al proceso decisorio y a la vinculación entre los mismos.

Las decisiones tomadas durante el período reciente confirman la orientación del bloque en la dimensión institucional, social, de responsabilidad regional y en la articulación con los países de América del Sur, que sin pertenecer al bloque han pasado a ser Estados Asociados. Algunas decisiones resultan significativamente relevantes en cuanto a la ampliación del bloque con la adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia, la sudamericanización del MERCOSUR con la conformación de una red de acuerdos con los Estados Asociados y la complementación con UNASUR en temas y sectores plausibles de articular entre ambos procesos, la densificación institucional en su dimensión social, que se amplía con la inclusión de los afro descendientes y pueblos indígenas (creación de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades sobre los derechos de los afro descendientes y Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas). Por otra parte, la agenda económica queda para más adelante y muestra un déficit frente a los requerimientos planteados y frente a la coyuntura y demandas actuales.

#### 4. Debates y perspectivas

Desde los inicios del proceso regional del MERCOSUR e incluso desde los antecedentes, uno de los debates que ha estado presente es el de los alcances posibles del bloque con su objetivo de mercado común o bien quedar como un área de libre comercio. Este debate es recurrente y cada tanto vuelve a ser reflatado, sobre todo cuando se produce un estancamiento funcional o bien como sucede actualmente, cuando la coyuntura económica no resulta propicia. El otro debate que ha estado presente en la última década atañe la politización del proceso y si corresponde que el MERCOSUR asuma posición y definiciones que se consideran ideológicas y que tergiversarían, desde una perspectiva, las definiciones y acuerdos primerizos que se tomaron.

Estos dos debates hay que ubicarlos en los inicios del proceso y en los dos ejes temáticos que condicionaron la decisión, objetivos y orientación del regionalismo: la autonomía en las políticas de desarrollo y las definiciones en la inserción internacional de los países (y del bloque como tal). Si bien el MERCOSUR

como tal logró concertar las decisiones diplomático-estratégicas en los inicios con los actores políticos y sociales en la década del noventa y en la primera década del siglo XXI, ya en la segunda década del siglo XXI comenzaron a expresarse síntomas de diferenciación frente al recorrido del bloque y en las prioridades asumidas nacionalmente frente al MERCOSUR. La expresión de estas diferencias, y disconformidad con el camino tomado por el bloque, se concretó en algunas decisiones como ser la suspensión de Paraguay y la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela, en la orientación y manejo de las relaciones externas, sobre todo en lo que concierne las negociaciones con la Unión Europea (Caetano-Barthesagui, 2014), en la politización del bloque, y en la evolución de la democracia y los derechos humanos en algunos países de la región (Paraguay, Venezuela).

Los procesos electorales recientes que se desarrollaron en Brasil y Uruguay (2014) y actualmente en Argentina han incluido los temas regionales en los programas de los partidos y en las campañas con mayor énfasis. El tema MERCOSUR en sí es un tema fundamental desde la perspectiva argentino-brasileña para dirimir los alcances de la asociación estratégica y el lugar que ocupa en las prioridades de las políticas exteriores de Argentina y Brasil. Los temas que han sido objeto de debate conciernen por el lado de Brasil la politización del proceso regional, los contenidos de la asociación estratégica y la flexibilidad con Argentina. Además se incluyeron temas de la agenda negativa como ser el narcotráfico, la inseguridad fronteriza, el incremento de delitos de inmigrantes, que propiciaron propuestas dirigidas a un incremento a la seguridad fronteriza por parte del candidato Aécio Neves (Bizzozero, 2015). En el caso de Argentina, referentes del candidato presidencial Mauricio Macri, esbozan la idea de realizar un nuevo pacto entre los países del MERCOSUR, restableciendo sobre nuevas bases el eje argentino-brasileño (Pinedo, 2015). Las diferencias sobre el MERCOSUR entre los candidatos presidenciales en Argentina, se entrelazan con otras áreas de las relaciones externas y muestran la diversidad de opciones en cuanto al papel que pueden jugar la región y los países que la componen en el sistema internacional (Gentili, 2015).

Si bien el tema MERCOSUR en sí es objeto de debate, la posición, propuestas e instrumentos concretos a asumir en los temas del desarrollo y la inserción internacional pautan y continuarán delimitando las opciones posibles del bloque regional. En ese sentido, la prioridad asignada a la cooperación Sur-Sur y el papel de China en las relaciones externas de Brasil configuraron dos temas donde los candidatos manifestaron significativas diferencias.

La victoria de Dilma Rousseff en Brasil aseguró una línea de continuidad en la política exterior, que se expresa también en la orientación regional, en la politización del proceso, en las prioridades político-

institucionales y en la dimensión social y ciudadana. Sin embargo, hay que considerar la corriente en el Congreso que está viendo pocos dividendos económicos del MERCOSUR y al empresariado, sobre todo paulista, que considera importante la reorientación del proceso y limitar el alcance del bloque. Por el lado de Argentina, los necesarios cambios en la política económica que deba encarar el próximo gobierno, por los fallos de la OMC, proveerán las bases para que la política regional de Argentina flexibilice la política comercial y coadyuve a mejorar la libre circulación en la región.

El proceso electoral en Uruguay propició también intercambios sobre el proceso regional. Las elecciones dictaminaron un tercer período de gobierno del Frente Amplio por lo que no se prevén cambios significativos en la orientación de la política exterior hacia la región. La oposición sacó a relucir durante la campaña electoral la necesidad de flexibilizar el bloque, desideologizar la política exterior, un menor condicionamiento regional y la posibilidad de potenciar acuerdos extra-regionales (Fernández Luzuriaga, 2014: pp.55-56). El debate sobre los alcances y objetivos del bloque no está circunscrito nacionalmente y también se ha expresado en Uruguay (Barhesagui, 2015).

Los debates señalados van a continuar los próximos años hasta el final de esta década. Lo que importa señalar es que los lineamientos y prioridades del proceso regional continuarán avanzando mientras se debatan opciones de inserción internacional, de desarrollo y de prioridades de política y cooperación internacional. Es justamente en esos temas que se irá definiendo en los próximos años la evolución y opciones del proceso regional del bloque. En esos debates hay que partir de la base que el bloque geopolíticamente tiene una perspectiva y proyección atlántica, que se ubica además en la periferia occidental y que en materia de ideas ha transitado un camino post-Consenso de Washington sin alinearse con el Consenso de Pekín.

## 5. Conclusiones

El trabajo pretende visualizar los alcances concretos del MERCOSUR y plantear los debates sobre las opciones posibles para los próximos años. El punto de partida para responder a estas dos cuestiones atañe el camino recorrido en la primera década del siglo XXI una vez se iniciara una nueva etapa del MERCOSUR, luego de la crisis que entre fines del siglo XX e inicios del XXI sufrieran los países de la región.

Esta nueva etapa que implicó cambios de gobierno asociados a un cuestionamiento del modelo neo-liberal, derivó en que se definieran nuevas prioridades, temas y algunos nuevos objetivos en el marco del propio proceso. En definitiva se mantuvieron los objetivos e instrumentos asociados a los tratados fundacionales y se plantearon nuevos temas y prioridades. Algunos rasgos distintivos de esta etapa estratégico-territorial que

simptomáticamente tomara un impulso con los cambios de gobierno y los acuerdos entre Kirchner y Lula da Silva, son la politización del bloque, la inclusión del tema de las asimetrías y de una respuesta a las mismas a través de un fondo, la inclusión de la dimensión social y de una mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, una política de relaciones externas Sur-Sur conjuntamente con una definición de cooperación y convergencia sudamericana.

El Programa de Trabajo 2004-2006 es el instrumento que profundiza el pasaje del MERCOSUR a la etapa territorial-social. El análisis de los temas considerados y del conjunto de decisiones que tomó el Consejo Mercado Común en tanto órgano político del bloque durante la primera década del siglo XXI confirman el cambio de orientación y prioridades. El recorrido del MERCOSUR se confirma en lo que va de la segunda década del siglo XXI, por lo que no tendremos cambios importantes en los siguientes años en las prioridades, temas y orientación del bloque regional.

Los debates electorales dan cuenta de diferencias sustantivas en la propia definición del bloque, en las prioridades temáticas definidas y en las relaciones externas. A su vez se incluyó en los debates temas de la agenda negativa como ser la seguridad, el narcotráfico y se lo asoció a la inmigración. Los temas fundamentales se encuentran en cambio en el modelo de desarrollo y la autonomía relativa para definirlo y las prioridades en la inserción internacional de los países. Como ambos temas se encuentran desde los inicios del proceso e involucran el gobierno, el sistema político y la sociedad, tendremos en los próximos años una mayor polarización en los debates regionales en algunos temas, los cuales se expresarán en diferencias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo de los países, en diferencias políticas entre los países, en una internacionalización y regionalización de la agenda política nacional y en un incremento de la interdependencia de agendas. En definitiva, las injerencias externas estarán al orden del día tironeando las posibles definiciones externas y regionales. Sin embargo, debe entenderse que estos debates se dan en el marco de un bloque con proyección atlántica ubicado en la periferia occidental y que en el desarrollo reciente ha incrementado la interdependencia funcional en algunos sectores y competencias.



## Referencias bibliográficas

- ACHARYA, A. (2013). "The end of hegemony?" Presentado en el Departamento de Política y Relaciones Internacionales, Oxford, 6 de junio. Consulta: 4/10/2015 <http://futureworldaffairs.blogspot.com.uy/2014/02/the-end-of-hegemony.html>
- AXLINE, A. (1996). "Regionalismo latinoamericano en la era de la globalización" en Lincoln Bizzozero – Marcel Vaillant. *La inserción internacional del MERCOSUR. ¿Mirando al Sur o mirando al Norte?* Montevideo. ARCA, pp. 77-98.
- BARTESAGHI, I. (2015). *El MERCOSUR, 24 años después*. Informes sobre Integración Económica N.1. Departamento Negocios Internacionales e Integración. Universidad Católica del Uruguay. Abril.
- 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, pp. 11-30
- BERNAL – MEZA, R. – MASERA, G. (2008). "El Retorno del Regionalismo. Aspectos Políticos y Económicos en Los Procesos de Integración Internacional". *Cadernos PROLAM/USP* año 8 - vol. 1, p. 173 –198
- BIZZOZERO, L. (2015). "Las elecciones en Chile, Bolivia, Brasil y Uruguay: debates sobre inserción internacional y convergencia regional". *Densidades* n° 17, pp. 69-85.
- BIZZOZERO, L. (2014). "La política exterior de Brasil hacia América Latina: del regionalismo abierto al ontinental" en LincolnBizzozero – Raúl Bernal-Meza (Eds.). *La política internacional de Brasil: de la región al mundo*. Montevideo, Ed. Cruz del Sur, 2014, pp. 57-78
- BIZZOZERO, L. (2013). "Estrategia, temas y alcances del MERCOSUR en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006". *Mural Internacional*. vol. 4 n° 2, 2013, pp. 48-54
- BIZZOZERO, L. (2011). "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada". *Revista Brasileira de Política Internacional*, n° 54 (1), IBRI, Brasilia, pp. 29-43.
- BIZZOZERO, L. (2009). "Integración regional en el Cono Sur 1980-2007. MERCOSUR como respuesta estratégica" en Alfredo Guerra Borges. *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico* México, Siglo XXI, pp. 170-207.
- BRICEÑO RUIZ, J. (ed.) (2011.) *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Teseo – Universidad de los Andes – CDHTA
- BRICEÑO RUIZ, J. (2008) "El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y Brasil en el ALCA: un análisis desde la el liberalismo intergubernamental" en Philippe De Lombaerde – ShigeruKochi – José Briceño Ruiz. *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid. Siglo XXI, Fundación Carolina, pp. 99- 133.
- CAETANO, G. – BARTESAGHI, I. (2014). "La agenda externa del MERCOSUR y las negociaciones con la Unión Europea: ¿la última oportunidad?". *Aldea Mundo*. Año 19, n° 37, pp. 9- 24.
- CERVO, A. - LESSA, A. (2014). "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*.57 (2), PP. 133-151
- FALAK, M. (2015). "China moldea una Sudamérica a su medida". *Inforel* 19 de mayo. [Consulta:03/10/2015]. Disponible:[https://www.google.com.uy/?gws\\_ssl#q=+China+moldea+una+Sudam%C3%A9rica+a+su+m edida+-+marcelo+falak+-+Inforel](https://www.google.com.uy/?gws_ssl#q=+China+moldea+una+Sudam%C3%A9rica+a+su+m edida+-+marcelo+falak+-+Inforel)
- FERNANDEZ LUZURIAGA, W. (2014). *La política exterior de Uruguay en las elecciones nacionales 2014*. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República Documentos de Trabajo N° 84. [Consulta: 12/10/2015]. Disponible: <http://cienciasociales.edu.uy/unidadmultidisciplinaria/wp-content/uploads/sites/6/2014/12/Documento-de-trabajo-N%C2%BA-84.pdf>
- GENTILI, P. (2015). "Scioli y Macri ante el MERCOSUR" Página 12. 14 de julio. [ Consulta: 12/10/2015]. Disponible: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277055-2015-07-14.htm>
- GIACALONE, R. (2015). "El orden regional sudamericano en la segunda década del siglo XXI ¿conflicto o negociación?" En Noemí Mellado (coord.). *Estrategias de inserción internacional e integración regional latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba, Lerner ed. Pp. 55-78.
- GIORDANO, P. (Coord.) (2015). *La recaída: América Latina y el Caribe frente al retroceso del comercio mundial* Monitor de Comercio e Integración, BID. Consulta: 12/10/2015 <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7243/Monitor-2015-La-reca%C3%ADda-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-frente-al-retroceso-del-comercio-mundial.pdf?sequence=1>
- GRANDI, J. – BIZZOZERO, L. (1997). "Hacia una Sociedad Civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional". *Colombia Internacional*. N° 40. Santa Fe, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, pp. 35-51.
- GUERRA BORGES, A. (2009). *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*. México, Siglo XXI
- HETTNE, B. (1994). "The New Regionalism: Implications for Development" En BjörnHettne – Andras Inotai–Oswaldo Sunkel. *The New Regionalism. Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: The United Nations University, Wider, pp. 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.
- INSTITUTE OF INTERNATIONAL FINANCE (2015). *Capital Flows to Emerging Markets*. [Consulta: 12/10/2015]. Disponible:<https://www.iif.com/publication/capital-flows/october-2015-capital-flows-emerging-markets>
- MELLADO, N. (2015). "El MERCOSUR en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil" en Noemí Mellado (coord.). *Estrategias de inserción internacional e integración regional latinoamericana en el siglo XXI*. Córdoba, Lerner ed. Pp. 79-108.
- METHOL FERRÉ, A. (2009). *Los Estados continentales y el MERCOSUR*. Argentina, Ed. Merlo Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche.

PEÑA, F. (2012). "La transición hacia una nueva etapa. El futuro del MERCOSUR tras la Cumbre de Mendoza". *Newsletter sobre Relaciones Comerciales Internacionales*. Julio. [Consulta: 3/10/2015]. Disponible: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2012-07-futuro-mercosur-tras-cumbre-de-mendoza>

PINEDO, F. (2015). "Hacia un nuevo MERCOSUR". *La Nación* 31 de julio. [Consulta: 12/10/2015] Disponible: <http://www.lanacion.com.ar/1814925-hacia-un-nuevo-mercosur>

SANAHUJA, J. A. (2012). "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica. El caso de UNASUR" en Andrés Serbín – Laneydi Martínez – Haroldo Ramanzini Júnior (Coord.). "El regionalismo post-liberal en América Latina: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos". *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* .2012. Buenos Aires, CRIES, pp. 19-71.

THORSTENSEN, V. – FERRAZ, L. (2014). "O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais". *Boletim de Economia e Política Internacional*. No. 16. IPEA, Brasil: 5 - 18.

**\*Lincoln Bizzozero Revelez**

Doctor y Postdoctorado en Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruxelles, Bélgica  
Docente Facultad de Ciencias Sociales,  
Universidad de La República, Uruguay  
**e-mail:** [lincoln.bizzozero@cienciassociales.edu.uy](mailto:lincoln.bizzozero@cienciassociales.edu.uy)

**DAMIÁN RODRIGUEZ (colaborador)**

Asistente en el Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.  
Miembro de la Secretaría Técnica del Observatorio sobre Regionalismos en América Latina/ Caribe.  
**e-mail:** [rodriguezdiaz86@gmail.com](mailto:rodriguezdiaz86@gmail.com)

**Fecha de Recibido:** Agosto 2015  
**Fecha aprobación:** Octubre 2015