

XII

JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**Orientación y contenidos del MERCOSUR en
la segunda década del siglo XXI**

Lincoln Bizzozero Revelez

Orientación y contenidos del MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI¹

Nombre autor: ***Lincoln Bizzozero Revelez***

Afiliación Institucional: Investigador Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

Correo electrónico: bizzoze@fcs.edu.uy

Resumen:

El trabajo tiene como objetivo analizar la presentación y contenidos del MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI. Ello implica partir temporalmente de las orientaciones bosquejadas por los nuevos gobiernos que asumieron en Argentina y Brasil y que redefinieron el acuerdo estratégico a partir del 2003. La expresión regional de estas nuevas definiciones fue el Programa de Trabajo 2004-2006. El Programa representó el pilar y punto de partida para las nuevas definiciones en las dimensiones político-institucional, las relaciones externas y en las prioridades temáticas. El análisis de estas tres dimensiones posibilita una aproximación al nuevo diseño del bloque regional, a la orientación de las relaciones externas y a la estrategia regional a partir de las prioridades en la agenda regional para los próximos años.

1.- Una fotografía del momento: la Cumbre de Montevideo del 2013

La reciente Cumbre del MERCOSUR, que se llevó a cabo en Montevideo tuvo algunas peculiaridades, entre las cuales la asunción por primera vez de la Presidencia Pro-Témpore de la República Bolivariana de Venezuela, las firmas de los Acuerdos Marcos de Asociación con Surinam y con Guyana, que les posibilita la condición de Estados Asociados, los avances en materia de derechos sociales y humanos y en lo que concierne la posibilidad de información y participación de las organizaciones de la sociedad civil. Además de eso, los Presidentes emitieron algunas decisiones concernientes al derecho de asilo político, el apoyo a Evo Morales, el rechazo al

¹ Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013). El trabajo está enmarcado en el Plan de Actividades del Programa de Dedicación Total y cuenta con apoyo de la CSIC.

espionaje por parte de Estados Unidos y el cese de la suspensión de Paraguay luego de las elecciones llevadas a cabo en abril y que definieron la elección de Horacio Cartes.

Todos estos puntos fueron expuestos en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR, el cual contempló 58 apartados. Si se toma como punto de comparación el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte correspondiente a la XX Cumbre, que se realizó en Asunción, en junio del 2001, las diferencias en cantidad de puntos y en contenidos saltan a la vista. En primer lugar, la cantidad de 28 puntos muestra a las claras el avance en densidad temática y de instancias luego de algo más de una década. En lo que concierne a los contenidos, en junio del 2001 se encontraban en la agenda las negociaciones del ALCA, con la Unión Europea, el inicio de la Ronda de la Organización Mundial del Comercio, las posibilidades de iniciar negociaciones con Estados Unidos de acceso a mercados y liberalización comercial en el marco del Acuerdo de las Rosas firmado en 1991. Además de estos temas, la evolución y posibilidades de los Acuerdos de Complementación Económica con Bolivia y Chile.

Además de las diferencias en densidad y contenidos temáticos, el léxico que apunta a la consideración del proceso regional resulta diferente. En el año 2001, en el Comunicado Conjunto de los Presidentes se puntualiza “la importancia de la evolución del proceso de integración en el Mercado Común del Sur, mediante el trabajo continuo y la concertación política y económica, en el marco de una creciente solidaridad regional”. En la reciente Cumbre, se reafirma “la decisión estratégica de la integración regional basada en valores compartidos y orientada al desarrollo de las áreas económico-comercial, social, política y ciudadana del MERCOSUR.

La Cumbre de Montevideo fue la XLV del Consejo Mercado Común y en la misma se adoptaron quince decisiones. De esas quince, seis de ellas atañen las relaciones externas del bloque en el ámbito sudamericano/latinoamericano. Cuatro decisiones tuvieron como contenido la aprobación de los Acuerdos Marcos de Asociación con la República Cooperativa de Guyana y con la República de Surinam y las respectivas atribuciones de la condición de Estados Asociado (Decisiones 9, 10, 12 y 13/13). Una decisión se refirió a la actualización de las condiciones para que los países latinoamericanos puedan asociarse al MERCOSUR (Decisión 11/13). Otra decisión

planteó el acuerdo para solicitar el estatuto de observador en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y a su vez nombrar como representante del bloque al Alto Representante General del MERCOSUR (Decisión 15/13).

Otras seis decisiones refieren a cuestiones institucionales vinculadas al funcionamiento, a la participación de Venezuela y de las organizaciones sociales. Dos decisiones tienen como objeto las condiciones de participación de la República Bolivariana de Venezuela en dos Fondos: en el Educativo (FEM) y en el de Agricultura Familiar (FAF-MERCOSUR) (Decisiones 5 y 6/13, respectivamente). Otras dos decisiones aluden a los derechos de las organizaciones y movimientos sociales de los Estados Partes: en un caso a solicitar información a los órganos del bloque sobre la efectividad y aplicación de las normas y en el otro a recibir una rendición social de cuentas por parte de la Coordinación Nacional en ejercicio de la Presidencia Pro-Témpore (decisiones 2 y 4/13). Otras dos decisiones atañen el funcionamiento institucional, en una de ellas autorizando las tareas conjuntas entre órganos de la estructura institucional y definiendo el mecanismo para ello; en la otra definiendo criterios para la creación de instancias de apoyo por parte de los órganos dependientes del Consejo Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio (decisión 1 y 3/13).

Las decisiones restantes aprobadas en la última Cumbre se refieren a la creación de oficinas comerciales conjuntas (decisión 7/13), el inicio de las actividades del Consejo Administrador del Fondo MERCOSUR de garantía para Micro, Pequeñas y Medianas empresas (decisión 8/13) y otra referida al Arancel Externo Común para que Venezuela pueda continuar con su nivel en un código (decisión 14/13).

Esta fotografía actual de las decisiones aprobadas en la reciente Cumbre muestra varias aristas diferentes de las que reflejaba el bloque a inicios del siglo XXI, tanto en materia de la presentación y funcionamiento institucional, como en relaciones externas y en temas de la agenda. La instantánea resulta una aproximación a los cambios que se fueron registrando desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, donde por iniciativa de Brasil se buscó impulsar un regionalismo diferente al predominante en los años noventa.

El MERCOSUR del siglo XXI debe entenderse y analizarse en el marco de un contexto internacional que marcó durante su primera década la falta de prioridad de América del Sur (e incluso Latina salvo México, el tema migratorio y Cuba) para Estados Unidos. Por otra parte se va definiendo y articulando una política regional de Brasil en convergencia con el interés nacional. Esta nueva realidad, que expresa un creciente papel de Brasil en la región en el siglo XXI ha provocado debates sobre la orientación, las prioridades de política exterior y el vínculo con los vecinos, la cooperación y seguridad fronteriza, la construcción de gobernabilidad regional y el delicado tema de la participación en la gobernanza mundial, planteándose diferentes apreciaciones y prioridades temáticas por parte de analistas y políticos (Botafogo Gonçalves, 2010; Freitas Couto, 2007; Guilhon Albuquerque, 2009; Hirst, 2006; Jaguaribe, 2008; Moniz Bandeira, 2008; Soares de Lima, 2008).

El regionalismo continental impulsado por Brasil en el siglo XXI tiene como meta un pilar político y de cooperación que abarca la región sudamericana y se proyecta a la latinoamericana/caribeña y uno económico en que el Estado apoya los emprendimientos empresariales para proyectarse a la región (y al mundo) (Cervo, 2010; Bernal-Meza, 2011). Es sobre la base del impulso otorgado por la política internacional de Brasil y el vacío dejado por Estados Unidos en esta región (y en otras regiones del mundo) que debe ubicarse el contexto actual de la nueva presentación del regionalismo en el MERCOSUR (Bizzozero, 2011)².

Esta presentación tiene por objetivo visualizar lo que distingue al MERCOSUR en su funcionamiento como bloque en el momento actual. Esto significa exponer y analizar el funcionamiento del bloque desde tres dimensiones: la política-institucional; la de las relaciones externas y finalmente la referida a las prioridades temáticas de la agenda. Las tres dimensiones se articulan entre sí y tienen su propia significación. Es impensable analizar la dimensión político-institucional sin tener en cuenta las relaciones externas y prioridades de la agenda. Las prioridades de la agenda regional a su vez van a estar delimitadas por la dimensión político-institucional, pero a su vez va a condicionar las relaciones externas y la estrategia del bloque.

² Las reflexiones de varios diplomáticos y especialistas de Brasil sobre la política internacional y el interés nacional son sintomáticos de la orientación estructural y las posibles variaciones definidas por la orientación política y la coyuntura (CEBRI, 2010).

Para poder tener un piso del cual partir para exponer estas tres dimensiones el trabajo hará referencia en la próxima sección al Programa de Trabajo 2004-2006. Posteriormente se presentarán las novedades del bloque en la dimensión político institucional y las relaciones externas, que tiene diversas aristas y componentes, entre los cuales el referido a la ampliación, la mayor complejidad institucional y politización sobre la base de una continuidad del núcleo duro decisorio, la articulación e incremento de canales de participación de movimientos y organizaciones sociales y la definición de órganos articuladores-impulsores del proceso. En otro punto se plantearán las prioridades temáticas de la agenda regional en la actualidad. Estas prioridades definen la estrategia del proceso y alimentan las perspectivas del futuro próximo sobre las cuales tomará sus definiciones el bloque. Finalmente se expondrán algunas conclusiones sobre lo nuevo de este regionalismo del MERCOSUR.

2.- El Programa de Trabajo 2004-2006: una nueva agenda regional.

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

Las nuevas bases de la alianza estratégica argentino-brasileña fueron iniciadas por Eduardo Duhalde, en enero del 2003 y posteriormente fueron continuadas y ampliadas por los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva en dos encuentros que se mantuvieron en Buenos Aires y Río de Janeiro. Esos encuentros entre los Presidentes Kirchner y Lula, que se realizaron en octubre del 2003 y en abril del 2004 tuvieron como resultado dos documentos que obran como antecedentes de las políticas a propulsar en los planos nacional y regional. De ahí que esos documentos, el de Buenos Aires de octubre del 2003 y el de Río de Janeiro, que se acompañó del Acta de Copacabana, son orientadores simbólicos del regionalismo del siglo XXI.

En el Documento de Buenos Aires se rubricaron algunos puntos que delimitan y orientan el sendero del regionalismo que comenzó a transitar el MERCOSUR en el siglo XXI: impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional; el trabajo como eje cardinal de combate a la pobreza y de mejora en la sociedad y en la redistribución de ingreso; la reafirmación del papel estratégico del Estado; la prioridad de la educación para la inclusión social; 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 en el nivel nacional y en el regional.

La aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, a partir de una propuesta de Brasil se planteó en ese contexto de cambio de orientación del regionalismo referido al papel más central del Estado y a la participación de la sociedad civil en los procesos regionales. De esta manera, sin reformular los tratados fundacionales, el Programa de Trabajo incluyó como prioridades la dimensión político-institucional, la social y la referida a la cooperación. Ello se expresó en los cuatro puntos que definió el Programa de Trabajo 2004-2006: MERCOSUR económico-comercial, social, institucional y Nueva agenda de la integración.

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

incluyó el Programa de Cooperación en Ciencia y Tecnología y la Integración física y energética para vincular el bloque con la Iniciativa de la Infraestructura Regional Sudamericana y dar prioridad a los proyectos de la región.

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

Las dos Cumbres que se realizaron en el año 2004, la de Puerto Iguazú y Belo Horizonte, mostraron la orientación del bloque de acuerdo a las definiciones planteadas por el Programa de Trabajo 2004-2006. En ese sentido, se aprobaron dos fondos regionales, el Fondo Educativo del MERCOSUR (FEM) y el Fondo Estructural de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM) (decisiones 33/04 y 45/04), se planteó la promoción de la integración productiva (decisión 2/04), se tomaron decisiones relevantes en la dimensión político-institucional como ser la del Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR, del Foro Consultivo Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (decisiones 24/04, 40/04 y 41/04). También se establecieron las bases jurídicas para el funcionamiento de la Comisión de Representantes Permanentes (decisión 3/04) y se definió una estrategia incremental para concretar la aprobación del Parlamento regional como órgano representativo (decisión 49/04).

Otras decisiones apuntaron a la integración de procesos productivos (decisión 2/04), la definición de una estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo (decisión 46/04), y

a la enunciación de criterios e instrumentos para un activismo político-institucional en relación a los demás países de América del Sur, ya sea en relación a la Comunidad Sudamericana de Naciones como a la Comunidad Andina.

La orientación y definiciones adoptadas a partir del Programa de Trabajo 2004-2006 fueron diseñando una nueva presentación del bloque regional con contenidos y prioridades temáticas diferentes. Entre los aportes que quedaron plasmados en esos inicios del Programa se encuentran la aprobación del FOCEM y del FEM y la creación de instancias que fueron densificando la estructura institucional como ser el Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho, la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR, el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos. Estas novedades empezaron a conformar el diseño institucional y funcionamiento del bloque a partir de ese momento. Es a la presentación de este regionalismo *mercosuriano* del siglo XXI que consagraremos el próximo apartado.

3.- Un MERCOSUR sudamericano/latinoamericano

En la Cumbre que se realizó recientemente en Montevideo, el Consejo Mercado Común atribuyó la condición de Estado asociado a la República de Guyana y a Surinam. De esta manera, todos los países independientes de América del Sur conforman el bloque regional ya sea como Estados Partes o bien tienen la condición de Estado Asociado. Este alcance del MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI recién comenzaba a vislumbrarse a inicios del siglo, cuando se comenzó a plantear un acuerdo de libre comercio con la Comunidad Andina.

La proyección del MERCOSUR en la actualidad tiene además algunas particularidades que muestran la relevancia que va tomando la regionalización en su dimensión geopolítica (y geoeconómica) y por ende fortalece la visión de un MERCOSUR político. En primer lugar en cuanto a los Estados Partes integrantes, es decir el núcleo del bloque, se produjo la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela y están avanzadas las negociaciones del Grupo de Trabajo que definió el Protocolo de Adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia (decisión 68/12). Es decir que el núcleo duro tendrá una proyección del Atlántico Sur hacia el Caribe y hacia los Andes, sin

contar que Ecuador es un posible candidato a la adhesión, con lo cual tendría también una salida Pacífico.

Con la adhesión futura de Bolivia y la ya verificada de Venezuela la importancia energética del bloque se incrementa. Además hay que considerar el impacto que generará en el funcionamiento regional, donde las decisiones deben contar con el acuerdo de todos los Estados Partes. Si bien no se producirán modificaciones en la toma de decisiones en lo inmediato, es factible que se realicen cambios por el hecho de que más Estados pasarán a ser parte del funcionamiento cotidiano, con lo cual el papel de los órganos auxiliares y de la (s) Secretaría (s) tendrá otro alcance.

La adhesión de la República Bolivariana de Venezuela se concretó en momentos en que Paraguay fue suspendido en su condición de Estado Parte. La suspensión de Paraguay provocó debates referidos a la efectividad del quiebre institucional y al intervencionismo de los países de la región. Una de las cuestiones relevantes en la presentación del MERCOSUR es que se utilizó un instrumento sancionatorio por los Estados Partes del bloque regional.

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

El alcance sudamericano implica, entre otras cosas, el desafío de articular temas comunes con UNASUR. En ese sentido, el hecho de que el MERCOSUR abarque en el

momento actual a todos los países que conforman UNASUR, entre Estados Partes y asociados, lleva a que varios ámbitos de competencia sean comunes a ambos ámbitos. Es por ello que el MERCOSUR tiene incorporado el tema en su agenda y es tratado concretamente de acuerdo al área, en varios órganos e instancias.

Este cruzamiento y entrelazamiento entre los dos ámbitos provoca algunos cortocircuitos de funcionamiento, ya que en algunas cuestiones el MERCOSUR ya tiene su recorrido, una acumulación en recursos institucionales y humanos y realizó los aprendizajes que genera un nuevo emprendimiento regional. Lo que importa destacar es que el MERCOSUR resulta, en algunos dominios al menos, un canal para transferir las acumulaciones realizadas como sería el caso del proceso de acreditación regional en materia de educación superior o bien una bisagra de acuerdos de cooperación en diversos dominios como está sucediendo en cuestiones del ámbito de la salud, en materia migratoria, cultural, cooperación judicial, información sobre diversos asuntos, seguridad entre otros. En este papel del MERCOSUR, de impulsor de acuerdos y canal de cooperación, el órgano articulador entre Estados Partes y Estados Asociados es el Foro de Consulta y Concertación Política.

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

La creación del Alto Representante General del MERCOSUR por decisión 63/10 planteó una modificación importante en la presentación del bloque regional. Las funciones del Alto Representante General conciernen al bloque regional tanto en el ámbito externo, mediante representación expresa del Consejo Mercado Común, como

en el impulso y generación de iniciativas en un amplio abanico de áreas donde se incluyen los Estados Asociados y otras exclusivas para los Estados Partes, la coordinación de acciones del Plan Estratégico de Acción Social, además de promover al MERCOSUR comercialmente, como área de inversiones y en cuestiones atinentes a la identidad cultural. La representación hacia el exterior debe estar expresamente definida por el Consejo Mercado Común, aun cuando la participación como invitado en seminarios y foros internacionales y el impulso de iniciativas para la divulgación del MERCOSUR en ámbitos regionales e internacionales le abren un amplio abanico para que el bloque tenga un intérprete en las relaciones externas.

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

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

regional. El tema plantea un desafío para el propio PARLASUR tanto como órgano en relación a otros y también como ámbito que posibilite canalizar la “voz política” nacional-regional y regional-nacional.

Las modificaciones recientes en el funcionamiento político-institucional del bloque se congregan en dos ejes: el de la generación y funcionamiento de fondos comunitarios además del FOCEM y el de la politización que se expresa con la creación de órganos del Consejo Mercado Común vinculados a las prioridades políticas y sociales. En lo que concierne a los Fondos, además del FOCEM que recibió desde el momento en que comenzó a ser operativo, 750 millones de dólares de los Estados Partes y que fue canalizado en 44 proyectos, beneficiando sobre todo a Paraguay y Uruguay, el Fondo Educativo del MERCOSUR, el Fondo de Agricultura Familiar, el Fondo de Garantía para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas³. Además de estos fondos que conciernen a proyectos comunitarios, los Estados - Parte aportan al funcionamiento de otros órganos que se han ido generando y atañen a las prioridades político-sociales del bloque. En esa dirección se han creado el Centro de Promoción del Estado de Derecho, el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, que requieren del apoyo presupuestal de los Estados Partes.

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

³ Los proyectos y montos surgen del Comunicado Conjunto de Jefes de Estado del MERCOSUR de la Cumbre que se realizó recientemente el 12 de julio del 2013 en Montevideo.

La dimensión de las relaciones externas de un bloque plantea cuestiones sensibles como las referidas a las prioridades regionales en lo que concierne a la inserción internacional, el modelo de desarrollo, la definición de un diseño de gobernabilidad internacional y los interlocutores posibles y privilegiados para ello. Esta dimensión presenta también elementos diferentes y novedosos en relación a lo que fuera el MERCOSUR del siglo XX que comenzó a delinearse con la aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006. El bloque regional terminó de configurar una red de Acuerdos de Complementación Económica con todos los países de la región, luego de que en la reciente Cumbre se suscribieran los Acuerdos con la República Cooperativa de Guyana y con Surinam.

El MERCOSUR ha suscrito Acuerdos de Libre Comercio con Israel, Egipto y la Autoridad Nacional de Palestina y un Acuerdo preferencial de comercio con India, de los cuales están vigentes solamente los suscritos con la India e Israel. Por otra parte ha suscrito acuerdos marcos de comercio con la República de Sudáfrica, el Reino de Marruecos, la Southern African Custom Union (SACU), con la República Islámica de Pakistán, con el Reino Hachemita de Jordania y la República de Turquía y un acuerdo de cooperación económica con los Estados Miembros del Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo. De esos acuerdos, están vigentes por ahora, el suscrito con Marruecos y con Jordania. Finalmente, el bloque firmó un Memorando de entendimiento para la creación de un grupo consultivo en materia de promoción del comercio e inversiones con la República de Corea y otro Memorando de Entendimiento sobre cooperación en comercio e inversiones con un Plan de Acción, con la República de Singapur.

El MERCOSUR continúa las negociaciones con la Unión Europea, luego de reiniciar las mismas en el 2010. Se espera el intercambio de ofertas para fines de este año para poder ir cerrando las tres partes de la Asociación Estratégica: la del libre comercio, la referida al diálogo político y la de la cooperación. Si bien este tema se encuentra en la agenda regional, los sucesos recientes vinculados a los permisos de vuelo para Evo Morales y el inicio de negociaciones con Estados Unidos, estarían reafirmando la tendencia estructural que se manifiesta en caminos que transcurren en sincronías paralelas. Esta tendencia estructural está marcada por la orientación de los gobiernos de la región y de la política internacional de Brasil frente al vacío político y económico dejado por los países desarrollados en América del Sur. El MERCOSUR ha iniciado

además; intercambios con el Sistema de Integración Centroamericano con vistas a profundizar las relaciones y ha iniciado negociaciones con la Unión Aduanera Euroasiática con la finalidad de concretar un memorándum de cooperación económica y comercial (Rusia, Bielorrusia, Kazajistán).

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

Este diseño de relaciones externas prioriza las relaciones regionales, las Sur-Sur y las emergentes vinculadas con los BRICS. En una visión estratégica, el mantenimiento de esta orientación continuaría delimitando la región sudamericana con una telaraña de acuerdos de cooperación y con áreas donde las relaciones políticas y económicas tendrían distintas posibilidades y opciones. Por otra parte se está concretando la posibilidad de un espacio latinoamericano a partir del núcleo MERCOSUR. Posteriormente, una gama de acuerdos Sur-Sur y acuerdos de diálogo político y cooperación con países emergentes.

La definición de regiones y países prioritarios en materia de relaciones externas muestra una nueva presentación regional. La dimensión político-institucional expone por otra parte una politización y una densificación de la estructura institucional adaptando la misma a las prioridades políticas y sociales. Las definiciones del bloque regional de acuerdo a estas prioridades serán las que estarán presentes en la agenda en los próximos años. Los ejes temáticos sobre los cuales orientará el MERCOSUR su accionar en los próximos años terminan de configurar lo nuevo del regionalismo en esta segunda década del siglo XXI

4.- Prioridades temáticas y definiciones estratégicas

La estrategia de un bloque regional está acotada en su camino por las prioridades temáticas que priorizan la agenda. En el caso del MERCOSUR, un indicador para ordenar y categorizar las prioridades, se encuentra en las decisiones que toma el Consejo Mercado Común. Al respecto, algunas decisiones aprobadas entre el 2010 y el 2012, delimitan la orientación estratégica del bloque para los próximos años. Las decisiones a las que se hace referencia son: el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (decisión 56/10), el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (decisión 12/11 y 67/10) y el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR, con su Plan de Acción (decisiones 63 y 64/10).

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 ítems, con objetivos, instrumentos y cronogramas precisos, a efectos de llevarlo adelante. Entre los ítems se cuentan los siguientes: coordinación Macroeconómica, Política Automotriz Común, Incentivos, Defensa Comercial, Integración Productiva, Regímenes Comunes Especiales de Importación, Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y la Distribución de la Renta Aduanera, Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones, Listas Nacionales de Excepción al Arancel Externo Común, Reglamentos Técnicos, Libre comercio intrazona, Coordinación sobre Medidas de Transparencia, Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales, Negociación de Acuerdos Comerciales con Terceros Países y Regiones, Fortalecimiento de los Mecanismos para la Superación de las Asimetrías.

Varios de los temas incluidos entre los ítems 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 ítem 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 ítem 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.

Los tres ítems 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.

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.

Finalmente, 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.

Estos ejes temáticos delimitan el camino del bloque regional y otorgan una determinada perspectiva del horizonte para los próximos años. La modificación de prioridades con una mayor consideración de la dimensión política y social resulta en definitiva una consagración del Programa de Trabajo 2004-2006 y del contexto que rodeó su aprobación. Por otra parte, el núcleo referido a temas sensibles de la Unión Aduanera sigue en la agenda como surge del Programa de Consolidación. De ahí que, en estos próximos años, las asignaturas pendientes referidas a la Unión Aduanera seguirán estando en la agenda regional, así como los temas políticos, institucionales y sociales que han ido otorgando otra complejidad y densidad política y social al funcionamiento del bloque.

5.- Conclusiones

La propuesta de este documento fue realizar un análisis y reflexión correspondiente sobre lo nuevo del regionalismo del MERCOSUR en el siglo XXI. Para que el análisis se circunscribiera y se enmarcara conceptual y metodológicamente, se delimitó temporalmente el análisis en términos regionales por el Programa de Trabajo 2004-2006, que surgió a partir de una iniciativa de Brasil y que plasmó, en parte, los resultados de la redefinición del acuerdo estratégico argentino-brasileño. Esa redefinición del acuerdo estratégico plasmó algunas ideas-fuerza a llevar adelante a nivel regional. Esas ideas-fuerza constituyeron los referentes del nuevo regionalismo que se irá plasmando desde mediados de la primera década del siglo XXI.

El análisis de lo nuevo que expresa el MERCOSUR en esta segunda década del siglo XXI abordó tres dimensiones: la político-institucional; la de las relaciones externas y, finalmente las prioridades temáticas de la agenda. Las tres están intrínsecamente vinculadas, ya que la adecuación de la estructura institucional del MERCOSUR responde a los requerimientos que plantean las nuevas prioridades definidas por el bloque y las mismas fueron expuestas y redefinidas en los últimos años, como surge de las definiciones temáticas que orientarán la estrategia en el futuro próximo.

La dimensión político – institucional marca algunos lineamientos diferenciales en relación a lo que fuera la institucionalidad del siglo XX. Si bien se mantiene el núcleo decisorio, se han planteado cambios que politizan el bloque en el sentido de darle una mayor presencia al Consejo Mercado Común en el ámbito externo y en la región. Eso resulta de la decisión que crea el Alto Representante General y de la Coordinación de la Comisión de Asuntos Sociales que tiene un protagonismo importante en el Plan Estratégico de Acción Social. Además, se densificó la estructura política del bloque y se generaron algunos órganos que responden a las prioridades vinculadas a la democracia, los derechos humanos, los derechos laborales y las políticas sociales.

En la dimensión de las relaciones externas se está lejos de la imagen del MERCOSUR de fines del siglo XX. El bloque ha culminado la conformación de Acuerdos de Complementación Económica en América del Sur. De esta forma, el MERCOSUR tiene

una dimensión sudamericana al incluir a los Estados Asociados. El núcleo duro, por otra parte, tendrá en poco tiempo una arteria con salida al Caribe, otra andina y finalmente también un canal de salida al Pacífico. Como a su vez se está planteando la posibilidad de que otros Estados de América Latina puedan solicitar el estatuto de Estado Asociado, siempre que cumplan determinados requisitos, es factible que en los próximos años se parta de un MERCOSUR compuesto por los Estados Partes y luego se tengan distintos círculos de Estados asociados, en función de los acuerdos suscritos y de las definiciones políticas que se tomen.

Los acuerdos internacionales suscritos resultan reveladores de la orientación del bloque en los últimos años. Las prioridades pueden ser definidas a partir de la región sudamericana y latinoamericana para continuar con las Sur-Sur y emergentes vinculados con los BRICS. En una visión estratégica, el mantenimiento de esta orientación continuaría delimitando la región sudamericana y como posible opción en construcción latinoamericana como referente para acuerdos futuros Sur-Sur y otros de diálogo político y cooperación con países emergentes.

Las prioridades temáticas definidas recientemente otorgan visibilidad a la orientación del bloque para los próximos años. No es de extrañar los ejes temáticos prioritarios: el Plan Estratégico de Acción Social y el Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR resaltan las nuevas preocupaciones de la agenda regional. Por otra parte, el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera exhibe algunos temas permanentes de la agenda que todavía se arrastran y otros que han sido incluidos o reformulados por las definiciones de estos últimos años.

Bibliografía:

BERNAL – MEZA, Raúl (2011). “El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” en Bizzozero, Lincoln – Clemente, Isabel (coord.) *La política internacional en un mundo en mutación* Montevideo, EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, pp. 11-30.

BIZZOZERO, Lincoln (2013). “MERCOSUR: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI”. *Boletim Meridiano* 47 vol. 14, n° 135, p. 3-9. Acceso: <http://seer.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/7734>

BIZZOZERO, Lincoln (2011). “Contenido y funcionalidad de BRIC y UNASUR en la política internacional de Brasil” en Bizzozero, Lincoln – Clemente, Isabel (coord.) *La política internacional en un mundo en mutación* Montevideo, EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, pp. 31-45.

BOTAFOGO GONCALVES, José (2010). “Prioridades de política externa brasileira” en CEBRI *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional* Edição Especial. Vol. 1, PP.41-43.

CEBRI (2010) *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional* Edição Especial. Vol. 1. Acesso: www.cebri.org.br

CERVO, Amado (2010), *A internacionalização da economia brasileira*, O Livro na RUA, Nº 20, Fundação Alexandre Gusmão, Brasília.

FREITAS COUTO, Leandro (2007). “O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul” en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 50, nº 1, Brasília, IBRI, pp. 159-176.

GARCIA, Marco Aurélio (2010). “A política externa brasileira” en CEBRI *Prioridades da Política Externa Brasileira à luz do Interesse Nacional* Edição Especial. Vol. 1, PP. 52-55

GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto (2009). “O intervencionismo na política externa brasileira” en *Nueva Sociedad* vol. Especial, Caracas, pp. 66-78. Acesso: http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-5_1.pdf

HIRST, Mónica (2006). “Los desafíos de la política sudamericana de Brasil” en *Nueva Sociedad* nº 205, Caracas, pp. 131-140. Acesso: http://www.nuso.org/upload/articulos/3387_1.pdf

JAGUARIBE, Helio (2008). *Brasil, Mundo e Homem na Atualidade* Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2008). *Brasil como potencia regional* Fundação Alexandre de Gusmão *III Curso para Diplomatas Sul-Americanos* Brasília, FUNAG.

SOARES DE LIMA, María Regina (2008). “Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur” en *Foreign Affairs* 22 de febrero. Acesso: <http://www.offnews.info/verArticulo.php?contenidoID=10478>

