

Estrategia, temas y alcances del Mercosur en el siglo XXI: fotografía de decisiones desde el Programa de Trabajo 2004/2006

Strategy, themes and scope of Mercosur in the XXI century: photography of decisions from the Work Programme 2004/2006

LINCOLN BIZZOZERO REVELEZⁱ

Resumen: Este trabajo es uno de los resultados de una investigación sobre el regionalismo del Mercosur en el siglo XXI. El objetivo que se plantea es el de analizar el recorrido del bloque regional en los últimos diez años para visualizar si efectivamente puede hablarse de un nuevo regionalismo. Para evaluar el camino recorrido se toma como base el Programa de Trabajo 2004-2006 aprobado inmediatamente después de los cambios de gobierno en Argentina y Brasil. A su vez se plantean la orientación estratégica y ejes temáticos prioritarios que delimitarán el camino del Mercosur para los próximos años a partir del análisis de algunas decisiones relevantes en las relaciones externas, en materia política, social, económica y ciudadana.

Palabras-claves: Mercosur, Estrategia, Agenda regional, Regionalismo.

Abstract: This work is one of the results of research on regionalism Mercosur in the XXI century. The objective set is to analyze the course of the regional bloc in the last ten years to visualize if you can actually speak of a new regionalism. To evaluate the path you take as a basis the Work Programme 2004-2006 adopted immediately after the changes of government in Argentina and Brazil. Moreover, the strategic direction and priority themes that delimit the path of MERCOSUR for the coming years based on the analysis of some relevant decisions in external relations, political, social, economic and civic matters arising.

Keywords: Mercosur, Strategy, Regional Agenda, Regionalism.

1. El siglo XXI: un nuevo contexto para el regionalismo latinoamericano

En la XLV Cumbre del Mercosur, que se realizó en julio del 2013 en Montevideo, se reafirmó en el Comunicado Conjunto de los Presidentes “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”. Esta definición de por sí *estratégica* aunada a algunas decisiones que señala el Comunicado Conjunto de los Presidentes concernientes al derecho de asilo político, el apoyo a Evo Morales, el rechazo al 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,

ⁱ Doctor en Ciencia Política - Relaciones Internacionales por la Universidad Libre de Bruselas, Profesor Titular Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

Dirección postal: Constituyente 1502. 11200 Montevideo – Uruguay.

E-mail: lincoln.bizzozero@cienciassociales.edu.uy

Recebido em 30 de setembro de 2013
Received on September 30, 2013

Aceito em 27 de novembro de 2013
Accepted on November 27, 2013

DOI 10.12957/rmi.2013.8369

posibilitan visualizar un regionalismo diferente, al de los años noventa del siglo pasado, en sus definiciones y prioridades de la agenda regional, así como en su orientación y alcances.

Las decisiones adoptadas en la XLV Cumbre por el Consejo Mercado Común, órgano de conducción política del bloque, galvanizan esta percepción en la medida que de las quince decisiones, seis atañen las relaciones externas del bloque en el ámbito sudamericano/latinoamericano, otras seis decisiones refieren a cuestiones institucionales vinculadas al funcionamiento, a la participación de Venezuela y de las organizaciones sociales y las tres restantes conciernen la creación de oficinas comerciales conjuntas, el inicio de las actividades del Consejo Administrador del Fondo Mercosur de garantía para Micro, Pequeñas y Medianas empresas y finalmente una referida al Arancel Externo Común en la aplicación de un ítem para Venezuela.

Uno de los aspectos significativos de la Cumbre fue que el bloque concluyó la telaraña de acuerdos con los países de América del Sur, al firmar los Acuerdos Marcos de Asociación con la República de Surinam y la República Cooperativa de Guyana. De esta manera, el Mercosur terminó de completar una dimensión sudamericana entre los Estados-parte y los Estados Asociados y dejó abierta la posibilidad para generar acuerdos en el espacio latinoamericano, lo cual incluiría México, América Central, Cuba, República Dominicana y Haití. Otro de los aspectos a destacar es que la República Bolivariana de Venezuela asumió por primera vez la Presidencia Pro-Témpore del Mercosur, con lo cual se plasma el surgimiento de una nueva etapa del proceso regional, que generará consecuencias en el funcionamiento y toma de decisiones del bloque.

Estas modificaciones en el Mercosur en sintonía con los cambios de gobierno, que se procesaron entre el 2002 y el 2005 en los cuatro países, con una orientación política cuestionadora del modelo neoliberal predominante en los años noventa del siglo XX, se plantearon en un contexto continental e internacional diferente. En el contexto internacional del siglo XXI, Estados Unidos, como potencia hegemónica, estableció como prioridad estratégica la lucha contra el terrorismo y como objetivos para la acción Afganistán e Irak, dejando de lado la construcción del nuevo orden mundial (Chaliand,

2013). Además de las prioridades definidas por Estados Unidos, algunos cambios en la estructura del sistema internacional y la crisis financiera y luego económica que se inició en los países desarrollados favorecieron el protagonismo que comenzaron a tomar algunos países emergentes, entre los cuales cuentan los que se agruparon como BRICS (Brasil, Rusia, India, China y posteriormente África del Sur).

El Mercosur del siglo XXI debe entenderse y analizarse en el marco de ese contexto internacional pautado por el vacío en la agenda interamericana que dejó la finalización del ALCA en el 2005 y el impulso y presencia crecientes que comenzó a tener Brasil en la región sudamericana primero y posteriormente en América Latina/Caribe (Saraiva y Valença, 2011). 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).

Las diferencias entre el Mercosur del siglo XX y el que comenzó a expresarse con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina con la asunción de Lula y Kirchner, se empezó de visualizar a través de las decisiones tomadas en el Consejo Mercado Común en el año 2003, entre las cuales cuenta fundamentalmente el Programa de Trabajo 2004-2006. Entre las primeras decisiones tomadas con la implementación del Programa de Trabajo 2004-2006 se encuentran: la creación del Fondo de Convergencia Estructural, cuyo objetivo es la reducción de asimetrías y que contempla la financiación de proyectos para las economías menores y para las regiones menos desarrolladas; la aprobación del Fondo Educativo del Mercosur cuya finalidad concierne el funcionamiento del Sector Educativo; y finalmente la referida al Parlamento regional.

Este año se cumplen diez años desde la aprobación del Programa de Trabajo 2004/2006, lo cual posibilita

realizar una evaluación del objeto y contenido de las decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común durante ese período. De esta manera pueden extraerse algunas apreciaciones sobre la marcha del proceso regional, sobre las prioridades de la agenda regional, la orientación, alcances y contenidos definidos. Esta sistematización sobre las decisiones posibilita además identificar los ejes temáticos con sus respectivos objetivos, que delimitarán la agenda regional en los próximos años y que plantean una estrategia determinada. El trabajo continuará con un análisis efectuado sobre el total de decisiones tomadas durante el período 2004-2012. Posteriormente se identificarán algunas decisiones recientes que definen las prioridades temáticas del bloque regional para los próximos años. Finalmente se aportarán conclusiones sobre los alcances y contenidos del regionalismo del bloque regional en el momento presente.

2. Mapa de las decisiones 2004-2012: una nueva configuración de prioridades¹

Una cuestión que se plantea en el desarrollo de cualquier proceso regional es ubicar las diferentes fases y etapas en su recorrido. Ello posibilita realizar evaluaciones sobre las mismas, ubicar los cuellos de botella en el funcionamiento, contrastar los instrumentos utilizados con los resultados obtenidos, plantear nuevos temas, objetivos e instrumentos, entre otros. En definitiva, ubicar etapas y visualizar el recorrido de un proceso posibilita generar capacidades y recursos para encarar la continuidad del mismo sobre nuevas bases. Todo ello es señal de vitalidad y de crecimiento creador. Entendido de esta manera, toma sentido el objetivo de evaluar el Programa de Trabajo 2004-2006 en sí mismo, a los efectos de analizar los contenidos y alcances que tuvo el recorrido del proceso regional en ese período.

Para contestar al interrogante de la orientación del proceso regional y testar los posibles ajustes o cambios se toman como base las decisiones del Consejo Mercado Común, que es el órgano de conducción política del proceso, entre el año en que comenzó a aplicarse el Programa y el 2012. El Consejo Mercado Común aprobó en ese período cuatrocientas sesenta y una decisiones, lo cual significativamente supera los registros de la primera década.

Las decisiones fueron agrupadas en siete grandes categorías de temas: Económico, Unión Aduanera, Normativo-Institucional, Dimensión global – Mercado Común, Relación con Terceros, Cooperación y Mercosur – América del Sur. A su vez, sin contar la categoría Mercosur – América del Sur, las otras categorías fueron subdivididas en sub-categorías por temas. En la categoría Económico fueron definidas las siguientes: comercio, técnico y productivo. En la de Unión Aduanera, Arancel Externo Común, Política Comercial Común e Instrumentos. En la Normativo-Institucional, las siguientes sub-categorías: normativo, institucional, político-institucional y solución de controversias. En la categoría Dimensión Global – Mercado Común se definieron como sub-categorías Dimensión Global (Educación, Cultura, Salud, otros), Convergencia estructural y Dimensión Social a partir del 2010 donde se aprueba el Programa Estratégico de Acción Social. En la categoría Relación con Terceros, se agruparon las decisiones en las siguientes sub-categorías: Acuerdos Extra-Región, Cooperación y Estados Asociados. Finalmente en la categoría Cooperación regional se plantearon las siguientes: Mercosur y Mercosur plus.

Las categorías y sub-categorías pretenden agrupar las decisiones de acuerdo al contenido que tienen las mismas, es decir el núcleo de la decisión y no da cuenta de su proyección (ejemplo prórroga de un plazo o bien creación de una instancia institucional fijada en función de otro objetivo). Por otra parte, como se registran y categorizan todas las decisiones y no solamente las que tienen un contenido determinado, se ubican decisiones que corresponden a la cooperación al interior del Mercosur o bien del Mercosur ampliado (Mercosur plus). La consideración de la categoría Económico abarcando tanto la subcategoría comercial como productiva puede ser un elemento que distorsione el objetivo buscado de diferenciar, pero el hecho de considerarlas separadamente posibilita igualmente el análisis.

Al analizar el conjunto del período para las cuatrocientas sesenta y una decisiones aprobadas, tenemos que las categorías que concitan el mayor número de decisiones son la Institucional con ciento veintiséis (27,33% del total) y la Global-Mercado Común con ciento once (24,08% del total). Las dos categorías juntas congregan un total de doscientos treinta y siete, es decir más de la mitad del total de

¹ Esta parte del trabajo salió publicada en un artículo de la revista Densidades n° 12, mayo 2013.

decisiones aprobadas (51, 41%). Las dos categorías que siguen a estas primeras en número de decisiones son las que tienen como contenido la Unión Aduanera con sesenta y dos decisiones (13,45% del total) y las que se refieren a cuestiones Económicas ya sea de comercio, técnicas o productivas con un total de sesenta decisiones (13,02% del total). Luego vienen las decisiones que conciernen Cooperación con cuarenta y ocho decisiones y Relaciones con Terceros con cuarenta y cinco decisiones (10,41% y 9,76% del total respectivamente). Finalmente la categoría Mercosur – América del Sur, que fue ubicada separadamente por su especificidad, que se expresó en nueve decisiones del total (1,95%).

Si bien esta mirada del conjunto del período nos muestra con claridad una orientación hacia temas institucionales, de la dimensión global y mercado común, una mirada más selectiva considerando fases de tres años, posibilita una mirada evolutiva del movimiento del conjunto. En definitiva, al tomar tres trienios -2004-2006, 2007-2009 y 2010 – 2012, puede visualizarse la evolución de las cinco categorías y las sub-categorías correspondientes. Con ello pueden extraerse conclusiones tentativas sobre la evolución presente y sobre los ejes temáticos que delimitan y condicionan (orientan) el camino de los próximos años.

En ese sentido, al tomar el trienio 2004-2006 el CMC adoptó 133 decisiones, de las cuales 21 decisiones fueron en la categoría Económico (15,79% del total), 13 se ubicaron en la categoría Unión Aduanera (9,77%), 35 en la categoría Institucional (26,32%), 24 en Dimensión Global-Mercado Común (18,04%), 16 decisiones se refirieron a Relación con Terceros (12,03%), 19 decisiones fueron sobre Cooperación – Mercosur – Estados Asociados – Terceros- (14,29% del total) y 5 fueron sobre Mercosur - América del Sur.

En el trienio 2010-2012 se incrementó el número de decisiones, ya que 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. Si se consideran las sub-categorías empleadas, se destacan en el número de decisiones las que se tomaron sobre el Arancel Externo Común (17,24%); las referidas estrictamente al plano institucional (14,37%), las que tienen un contenido político institucional (8,04%), las concernientes a la convergencia estructural (16,66%) y finalmente la cooperación con Asociados (6,89%).

Al considerar los trienios pueden extraerse algunas conclusiones sobre la disminución de decisiones en la categoría Económica y el incremento en la categoría Unión Aduanera en el trienio 2010-2012 en relación al 2004-2006. También pueden señalarse algunos elementos explicativos de la relevancia que toman las decisiones referidas al Fondo de Convergencia Estructural y las que tienen relación con la dimensión institucional, ya sea referida a asuntos institucionales o de definiciones político-institucionales. En cuanto a la categoría Unión Aduanera, la finalización de los plazos para determinados sectores del Arancel Externo Común y los ajustes frente a la crisis económica, son causales explicativas del incremento de decisiones sobre la Unión Aduanera el último trienio. Para la categoría Económica, la pérdida de relevancia en las decisiones atañen la disminución de prioridad en la agenda regional frente a los temas más relevantes referidos al Arancel Externo Común. En esta categoría se ubica la sub-categoría Productivo que se manifestó en 8 decisiones del total de 13 para la categoría, por lo que adquiere relevancia la orientación del bloque en materia de propuestas de integración productiva.

El incremento del número de decisiones que tuvieron como objeto el Fondo de Convergencia Estructural se explica debido al tiempo requerido para la instrumentación del mismo, que se realizó en los años siguientes a la aprobación. Por ende, las decisiones sobre los proyectos aprobados comenzaron a canalizarse a partir del año 2007, con lo cual es a partir de ese momento que se incrementa el número de decisiones. El incremento de las sub – categorías Institucional y Político-Institucional se debe a la necesidad de responder a nuevas demandas, al crecimiento del entramado institucional existente y a una mayor politización de varias instancias

institucionales. En ese sentido se registra un incremento institucional que provoca repercusiones en otras instancias y sectores, aun cuando no tenga efectos inmediatos en el proceso regional.

La dimensión política y la dimensión social del proceso no están contempladas exclusivamente en las sub-categorías definidas, sino que se cruzan con otras y es a partir del conjunto que puede extraerse la fotografía en movimiento del proceso. En ese sentido, la dimensión política atañe también, además de la mayor politización de las cuestiones institucionales, las relaciones externas del bloque y en particular con los Estados Asociados. La dimensión social que fue considerada específicamente desde el 2010 por la aprobación del Programa Estratégico de Acción Social congregó 8 decisiones en el trienio 2010-2012 (4,60%). La dimensión social tiene un componente de cooperación en el Mercosur y también con los Estados asociados, al incluir acuerdos, medidas y objetivos que tienen como destinatarios los ciudadanos regionales (salud, seguridad, circulación, entre otros).

Al considerar la dimensión política incluyendo las decisiones que corresponden a la sub-categoría Político-Institucional y Relación con Terceros, lo cual corresponde a decisiones referidas a la agenda interna y a la externa, se contabilizan un total 34 decisiones en el trienio 2010-2012. Por otra parte, al tomar la dimensión social en su conjunto, incluyendo la sub-categoría específica y la categoría Cooperación, se contabiliza un total de 22 decisiones. Al tomar las dos dimensiones, la política y la social, se llega a un total de 57 decisiones para el trienio 2010-2012 (32,76%), mientras la dimensión económica contabiliza un total de 43 decisiones (de la suma de la categoría Económico y Unión Aduanera) (24,71%). Al considerar las decisiones referidas a la convergencia estructural que fueron 29 (16,66%) y las que tienen por objeto la dimensión global-mercado común que fueron 7 (4,02%) para el trienio 2010-2012, quedan solamente 39 decisiones que se refieren a temas institucionales, normativos, de solución de controversias y algunas referidas a las relaciones con el espacio sudamericano.

Esta aproximación analítica al considerar todas las decisiones tomadas durante el período 2004-2012 posibilita ponderar las energías y dirección que ha ido tomando el bloque regional en su conducción política. Al visualizar la evolución de las decisiones tomadas en

las diferentes categorías en distintos períodos, constatamos un incremento en algunas categorías y sub-categorías que enfatizan una determinada orientación del bloque. En ese sentido, algunas decisiones tomadas recientemente, en el trienio 2010-2012, por su importancia y la consideración de un cronograma con definiciones y objetivos, posibilitan agrupar algunos ejes temáticos que delimitarán la estrategia y pasos posibles del bloque en los próximos años.

3. Prioridades de la agenda regional y estrategia del bloque

La estrategia de un bloque regional está vinculada intrínsecamente con las definiciones que va adoptando el órgano político. Estas definiciones se expresan en la agenda regional, la cual obra como un referente de la estrategia del bloque y de las prioridades que diseñarán el camino durante un período de tiempo. 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), el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur, con su Plan de Acción (decisión 64/10) y finalmente la creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur (Decisión 63/10).

La creación del cargo de Alto Representante General del Mercosur 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. Una de las decisiones de la XLV Cumbre, que se efectuó en Montevideo, confirman la vinculación estrecha entre el alcance geográfico (y también geopolítico) del bloque regional y el papel asignado al Alto Representante General del Mercosur. Se trata de la Decisión 15/13 que planteó el acuerdo para solicitar el estatuto de observador en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y a su vez nombró como representante del bloque al Alto Representante General del Mercosur.

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 estar asociada 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 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 tiene 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. En todo lo concerniente a la implementación del Plan resulta relevante la interface institucional entre varios órganos del Mercosur, entre los que cuenta también el Alto Representante General.

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.

4. El Mercosur del siglo XXI: ¿un nuevo regionalismo?

La reciente Cumbre del Mercosur que se realizó en Montevideo en julio del 2013 mostró a través del Comunicado Conjunto de Presidentes y en las decisiones tomadas por el Consejo del Mercado Común una presentación y diseño diferente al de los años noventa. Esto resulta meridianamente claro una vez que se produjeron los cambios de gobierno con posterioridad a la crisis que se afectó a los países de la región entre 1999 y 2003. Los cambios de gobierno posibilitaron el surgimiento de una nueva etapa a partir del 2003, momento en que se redefine el eje estratégico entre Argentina y Brasil y se plantean las nuevas prioridades temáticas y objetivos vinculados a la agenda regional. La ubicación del contexto internacional posibilita visualizar que el vacío político dejado por Estados Unidos en el siglo XXI, muy centrado en otras prioridades, fue cubierto en buena medida por Brasil y por otros países en la región, entre los cuales Argentina y Venezuela en el espacio sudamericano y México en América Central y Caribe.

El funcionamiento del Mercosur está pautado por objetivos y por definiciones con cronogramas y acciones que han sido definidos en Tratados y en Programas adoptados por el Consejo Mercado Común. Los Programas han constituido instrumentos de relevancia para avanzar en los objetivos definidos. Eso

fue así desde el Programa de Liberalización Comercial y ha sido una constante en las distintas etapas. La aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006 constituye en ese sentido un punto de partida para la nueva etapa post-neoliberal que plantearon los nuevos gobiernos en el año 2003. El período transcurrido de diez años permitió en ese sentido evaluar los contenidos de las decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común y constatar un cambio en las prioridades en los temas de la agenda regional. Por otra

parte, algunas decisiones recientes posibilitaron delimitar la estrategia y alcances del bloque regional para los próximos años. Esas decisiones que atañen la representación del bloque, las relaciones externas, un Plan Estratégico de Acción Social y acciones para concretar un Estatuto de Ciudadanía, diseñan un Mercosur politizado con un alcance geopolítico abarcador de América del Sur con proyección hacia América Latina y Caribe y además con una proyección social, política y cultural además de económica.

Referências

Bernal e Meza, R. (2011) 'El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo', en Bizzozero, L. y Clemente, I. (Coord.), *La política internacional en un mundo en mutación*, Montevideo: EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, pp. 11-30.

_____. (2011) Contenido y funcionalidad de BRIC y UNASUR en la política internacional de Brasil en Bizzozero, L. y Clemente, I. (Coord.) *La política internacional en un mundo en mutación* Montevideo: EBO – Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República, pp. 31-45.

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

Chaliand, G. (2013) *Vers un nouvel ordre du monde*. Paris: Seuil.

Saraiva, M. G. y Valença, M. (2011) 'Brasil: potencia regional con intereses globales', en *Diálogo Político XXVIII*, No 4, pp. 99-119.