
AMERICA LATINA: RELACIONES ECONOMICAS REGIONALES Y EXTRARREGIONALES

Lincoln Bizzozero Revelez

Coordinador del Programa de Estudios Internacionales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República (Uruguay)

bizzoze@fcs.edu.uy

EL PROCESO DE INTEGRACION DEL MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR) EN EL SIGLO XXI. DEL REGIONALISMO ABIERTO AL REGIONALISMO CONTINENTAL

Resumen: *El artículo expone la evolución del proceso de integración regional del MERCOSUR en los años noventa y en el presente. El trabajo comienza analizando las condiciones que posibilitaron el surgimiento del MERCOSUR y las características del regionalismo en los años noventa. Posteriormente analiza los factores que llevaron a una crisis del proceso regional y a una modificación de las prioridades del proceso a partir de los cambios de gobierno en los países de la región. Se analiza finalmente la etapa actual del MERCOSUR y el surgimiento de UNASUR y se exponen los cambios en los contenidos del regionalismo sudamericano que pasa a tener un componente diferente al de los años noventa.*

Palabras clave: *MERCOSUR, integración regional, América del Sur, regionalismo abierto, regionalismo continental.*

Abstract: *This article shows the MERCOSUR regional integration process evolution during the nineties and nowadays. It starts with the analysis of the conditions for MERCOSUR creation and regionalism features of the nineties. Then it regards the factors, which conducted to a crisis of the regional process and priorities' modification due to the governmental changes in the countries of the region. The MERCOSUR current situation and the UNASUR creation are finally analysed as well as the changes of the South American regionalism contents which has acquired a different component in comparison to the nineties.*

Key words: *MERCOSUR, regional integration, South America, open regionalism, continental regionalism.*

Introducción: un nuevo escenario en América del Sur

En lo que va del siglo XXI varios acontecimientos muestran en América del Sur un proceso hacia mayores niveles de concertación de políticas en algunas áreas sensibles, de concreción de iniciativas y proyectos de desarrollo regional y de protagonismo en el escenario internacional. La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Iniciativa Regional Sudamericana (IRSA), el papel de protagonista global que está realizando Brasil en distintas instancias, son muestra de esa nueva dinámica en el espacio sudamericano.

Estos acontecimientos en el espacio sudamericano se producen en concordancia con los cambios de prioridades en el proceso regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como consecuencia de los cambios de gobierno en los países frente al fracaso del "modelo neoliberal". Algunos de los temas de análisis que se han planteado con los acontecimientos que se han producido durante el siglo XXI se refieren a la profundidad y amplitud de los cambios en el proceso regional del MERCOSUR y a las características y contenidos de los mismos. A su vez, otro punto de relevancia se refiere a las posibilidades de la articulación del MERCOSUR con UNASUR y su función. Finalmente, el papel de los Estados, en particular de Brasil, en tanto principal articulador del espacio sudamericano y del MERCOSUR y con una proyección global que lo ha llevado a participar en distintas instancias internacionales. En definitiva el trabajo trata de ser una contribución a algunos de los temas sensibles referidos al futuro del proceso regional en América del Sur y en lo que concierne al MERCOSUR, si el proceso regional continuará siendo un instrumento de desarrollo, que tiene como objetivo el mercado común, para los países que lo integran.

Posteriormente, se expondrá la evolución reciente del MERCOSUR con el objetivo de visualizar los cambios que se han concretado en el proceso regional y los contenidos de los mismos. Las prioridades y cuestiones de la agenda regional del MERCOSUR se han modificado durante el siglo XXI como consecuencia de un agotamiento del modelo de "regionalismo abierto". En este apartado se presentarán algunas de las principales modificaciones del nuevo regionalismo, que otorga prioridad al desarrollo del espacio sudamericano para potenciar la región en el mundo.

Luego se presentará la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en tanto expresión actual del regionalismo sudamericano

y de articulación con el espacio global. Se expondrán los principales problemas que surgen del camino recorrido en la gestación de UNASUR, desde que se iniciara el proceso sudamericano en este siglo, los cuales involucran a Brasil por el papel central que juega dicho país.

Finalmente, se presentarán algunas reflexiones finales sobre el proceso regional del MERCOSUR con vistas a la segunda década del siglo XXI, sobre su vinculación con UNASUR como parte de los desafíos del proceso regional sudamericano y el papel de Brasil en la articulación de los espacios nacional – regional –sudamericano (y latinoamericano – caribeño) y global.

El MERCOSUR: un regionalismo abierto estratégico

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración que se inició por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991.

El surgimiento del MERCOSUR se afirmó sobre la base de una convergencia política de los gobiernos en las reformas económicas a implementar y su vinculación con el proceso de integración. De esa manera, la apertura de las economías se vinculó con las reformas del Estado y del mercado y de ahí que el MERCOSUR fuera funcional a los temas de la agenda continental pautados por el Consenso de Washington. En ese sentido, el MERCOSUR surgió bajo los postulados del denominado regionalismo abierto.

El regionalismo abierto se tradujo en un conjunto de postulados que preconizaban una liberalización completa regional, una apertura unilateral, la posibilidad de fijar una preferencia arancelaria regional a los efectos de desarrollar en algunos sectores economías de escala, la “reciprocidad de derechos y obligaciones” entre los socios, una mínima institucionalidad controlada por los gobiernos y con poca “burocracia” regional, una política comercial común frente a terceros, una política de competencia, reglas comunes en materia de normas de origen, salvaguardas, servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras gubernamentales, la convergencia macroeconómica que posibilitara la transformación productiva y la coordinación en algunos sectores clave para posibilitar la integración como la energía y el transporte¹.

Estos postulados no fueron cumplidos en su totalidad por el MERCOSUR ya sea por las diferencias que comenzaron a surgir

entre las prioridades de los países una vez finalizada la etapa de transición; por falta de la denominada “voluntad política” en temas estratégicos que requerían más tiempo para los países del bloque; por las asimetrías entre los Estados; y además porque los temas que requerían políticas comunes se “internacionalizaron” en agendas de negociación externas (ALCA, negociaciones con la Unión Europea).

La inclusión de los gobiernos de la región en los parámetros del Consenso de Washington y las definiciones en materia de las políticas exteriores de los países posibilitaron que la “permisividad” de Estados Unidos en los inicios del MERCOSUR, continuara durante la etapa de transición. En ese sentido es necesario visualizar que, Estados Unidos empezó a manejar una respuesta política en distintos niveles frente a la región durante esa primera etapa. Por un lado, el reconocimiento del proceso regional, lo cual quedó plasmado en el Acuerdo 4 + 1, que posibilitó un marco para el comercio e inversiones con los cuatro países del bloque. En segundo lugar, la continuidad de las relaciones bilaterales con los países, con una mayor injerencia en asuntos políticos y financieros con las implicancias que ello aparejó en la credibilidad y sustento para un proceso de integración regional.

Los pilares sobre los cuales se asentó el éxito del MERCOSUR durante los primeros años fueron: un Programa de Liberalización Comercial que se incluyó en el mismo anexo al Tratado de Asunción y la definición de un cronograma de actividades para concretar los objetivos del proceso. En ese sentido, los gobiernos utilizaron el marco regional para impulsar las reformas a nivel nacional. Este conjunto de reformas nacionales tuvieron que ver notoriamente con lo que constituye la esencia de una zona de libre comercio (disminución de aranceles a cero, esclarecimiento de las normas no arancelarias, pero también rotulación de productos, caracterización de forma de los bienes, características de contenido, transparencia comercial, mejor eficiencia aduanera, entre otros).

La definición inicial del MERCOSUR como regionalismo abierto, tuvo como consecuencia su participación en instancias de negociación internacional, con posterioridad a la ratificación del Protocolo de Ouro Preto en 1995 y el consiguiente reconocimiento de la personalidad jurídica internacional. De ahí que se iniciaran las negociaciones con la Unión Europea e interamericanas en el ALCA, propulsando una concepción del bloque en tanto respuesta estratégica. Ello implicó una articulación entre el plano político –el bloque en el sistema internacional-, el plano económico –inserción competitiva y regulación- y el social – participación de la sociedad

civil. La crisis económica que se inició en la región hacia fines de los noventa, dejó sin cumplir varios de los postulados del regionalismo abierto además de déficit en la dimensión política, sobre todo en el plano institucional, y en la dimensión social².

El estancamiento del MERCOSUR a partir de 1998 provocó debates y cuestionamientos sobre el bloque en tanto vehículo para el desarrollo y para el ejercicio de poder en las relaciones internacionales. El declive de la concepción del MERCOSUR vinculada con un modelo de regionalismo abierto, coincidió con los inicios de este siglo y milenio que comenzó con dos acontecimientos ordenadores de la coyuntura desde una perspectiva global: la Ronda del Milenio de la OMC y los atentados del 11 de septiembre. Estos dos acontecimientos sentaron las bases para nuevas definiciones en las políticas exteriores de los países, incluyendo también a los de la periferia, y por ende también la orientación política y definiciones de los procesos regionales.

En el MERCOSUR, cuatro factores específicos explican, además del cambio del contexto internacional, la reorientación del bloque a mediados de la primera década del siglo XXI. Los cuatro factores son: la crisis regional, y en especial de Argentina y Uruguay, que llevó a que los países se plantearan como prioridad la resolución de la misma; los cambios de gobierno vinculados con la necesidad de transformaciones y que contempló las demandas políticas y sociales representativas de los nuevos tiempos; el impulso dado por Brasil al espacio sudamericano en la política regional y la adaptación del MERCOSUR a esa prioridad³; y finalmente el papel que comenzó a jugar Venezuela en el escenario regional, que se expresó a través de objetivos, criterios e instrumentos de cooperación⁴.

El MERCOSUR del siglo XXI: definiciones de un nuevo modelo de regionalismo

Desde una perspectiva sudamericana el acontecimiento que marcó la transición entre la década de los noventa y el siglo XXI fue la realización de la Cumbre de Brasilia en el año 2000, que dio inicio a un proceso de cooperación en el espacio regional sudamericano. Esa iniciativa regional para el espacio sudamericano se acompañó, en el proceso regional del MERCOSUR, con el inicio de la etapa de relanzamiento, que partió de la consideración de la finalización de la etapa “comercial” y una mayor consideración de prioridades del ámbito político y social.

La Cumbre de Presidentes de América del Sur, que se realizó en Brasilia, en el contexto de las conmemoraciones de los 500 años del descubrimiento de Brasil, delimitó dos aspectos importantes sobre el regionalismo y las negociaciones de espacios diferentes: el que se refiere a la necesaria articulación entre la consolidación de los procesos regionales y el conjunto de América Latina y Caribe; y el que tiene relación con la importancia de la identidad sudamericana en el cruce de procesos y espacios diferenciados. Por otra parte, la Cumbre fue la ocasión en que Brasil explicitó sus prioridades, el papel a cumplir, las vías e instrumentos a aplicar en el proceso regional⁵. La Cumbre reafirmó tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región: la paz, la democracia y la profundización de la integración. De esta manera la Cumbre de Brasilia marcó varias definiciones sobre el regionalismo en un proceso de construcción de distintos espacios, niveles y alcances de realización. Lo que importa destacar es que Brasil plasmó la iniciativa de un espacio sudamericano sui-géneris que, a su vez, se afianza en la cooperación regional, que tiene como objetivo la construcción de la región sudamericana (lo cual implica determinados acuerdos y políticas regionales).

Por otra parte, resulta de suma importancia la afirmación del Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, de partir de una lógica endógena en la definición de prioridades en el proceso regional del MERCOSUR, frente al agotamiento de las instancias de negociación internacional (ALCA, negociaciones con la Unión Europea, OMC)⁶. Finalmente, durante los primeros meses del 2000 el cambio de gobierno en Argentina y la proximidad política del Presidente que asumió, Fernando de la Rúa con el Presidente Fernando Enrique Cardoso posibilitaron el inicio de la etapa de relanzamiento y 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 social⁷.

Los cambios de gobierno que se dieron posteriormente en los países de la región y la reorientación del eje de cooperación estratégico argentino-brasileño propulsaron la idea de un nuevo impulso en el bloque regional a partir de la redefinición de las prioridades, la inclusión de temas y la resolución de otras cuestiones. La aprobación del Programa de Trabajo 2004-2006, a iniciativa de Brasil, contempló las principales asignaturas pendientes de la agenda, los objetivos y las líneas de resolución e incluyó algunos temas pendientes y no determinados 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 considerados en la década de aplicación del regionalismo abierto, 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, los referidos al mundo rural, la soberanía alimentaria.

La evolución del bloque regional en los últimos años exhibe un cambio en los temas de la agenda regional, la inclusión de cuestiones no señaladas anteriormente, la generación de nuevas instancias institucionales, de fondos regionales (estructurales y sectoriales), el apoyo a la pequeña y mediana empresa y el énfasis en proyectos de articulación productiva y en innovación en ciencia y tecnología. Algunos ejemplos de estos desarrollos son: la definición de una estrategia del bloque de crecimiento del empleo, la aprobación del sistema de pagos en moneda local; la creación de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y la aprobación y puesta en marcha del Parlamento regional; la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), del Fondo Educativo del MERCOSUR, del Fondo de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva y del Fondo de Agricultura Familiar del MERCOSUR (FAF-MERCOSUR); la aprobación del Programa de Integración Productiva con siete líneas de acción a nivel horizontal y dos a nivel sectorial (foros de competitividad e iniciativas de integración). Estos desarrollos no han sido suficientes, al menos hasta el momento, para generar otra dinámica de funcionamiento, que posibilite la resolución de algunos de los temas sensibles que obstaculizan la marcha del bloque. Entre los mismos se cuentan el del Código Aduanero, que está en la agenda para su aprobación sin que se termine de concretar la decisión; la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, a los efectos de que un producto importado de otro país del bloque pueda circular por la región pagando una sola vez el AEC; la reforma institucional del MERCOSUR; el trato de las asimetrías; la incorporación nacional de las decisiones aprobadas; la definición de acuerdos en las negociaciones externas.

La falta de resolución en algunos temas relevantes y los avances gestados exponen realidades diferentes que aparejan consecuencias negativas para los socios pequeños, para determinados sectores que aspiran a una mayor apertura en la ventana regional y para quienes proyectan una región con mayor inclusión, conocimiento y

capacidades en ciencia y tecnología. Algunas de las explicaciones que posibilitan comprender las insuficientes realizaciones en algunos temas relevantes y de avances en los objetivos del Tratado, son: el escaso tiempo pasado para poder concretar resultados, las prioridades de Brasil enfocadas en el nivel global a partir del nivel nacional-regional, y lo que suele argumentarse como la razón fundamental, el ingreso de las prioridades definidas por la agenda doméstica en la agenda regional, sin que se hubieran definido nuevas instancias de decisión y resolución de diferendos.

Los tres factores explicativos de los pocos avances en los objetivos del bloque y en la generación de resultados de impacto en la macro-política regional posibilitan una comprensión en las dificultades de pasaje del nivel nacional al regional en las políticas públicas. El pasaje del nivel nacional al regional, que resulta crucial en cualquier proceso regional que tenga como objetivo un mercado común, atañe siempre la dilucidación de una ecuación entre el contexto internacional y el eje impulsor del bloque, que es el eje argentino-brasileño. En el caso del MERCOSUR, el mantenimiento de los temas principales en la agenda regional y el avance a pequeños pasos son funcionales para la estrategia global y sudamericana de Brasil, mientras que esa misma evolución posibilita que Argentina centre sus prioridades en la definición bilateral con el socio mayor de los temas de la agenda entre los que se incluyen los productivos y comerciales.

Como en definitiva no importan tanto los factores explicativos de una situación, que en este caso se trata de la evolución y estrategia del bloque regional, sino de los contenidos que van definiendo las bases futuras de funcionamiento, importa visualizar si efectivamente puede hablarse de un nuevo regionalismo del bloque regional. Independientemente de la perspectiva que se adopte, el cambio en el contexto internacional y regional, posibilita ubicar al bloque regional en una nueva etapa con prioridades temáticas diferentes. Este primer escalón explicativo se complementa con otro que enfatiza un cambio en el ordenamiento de prioridades y en el ámbito desde el cual se parte en las negociaciones externas. En lo que concierne el ordenamiento de prioridades, el acuerdo de un Mecanismo de Integración y Cooperación Bilateral (MICB) entre Argentina y Brasil, suscrito en noviembre del 2007, consolida las bases de funcionamiento de este nuevo modelo estratégico regional, desde el momento que incluye algunas áreas sensibles como la política exterior, energía, infraestructura, tecnología, transporte, industria y

defensa. En lo que se refiere al punto de partida en las negociaciones externas del bloque, en esta etapa se prioriza el ámbito nacional (e incluso local y sectorial-nacional) al regional para posteriormente llegar al internacional, invirtiendo la secuencia que se dio durante la etapa de consolidación entre 1995 y fines de siglo.

Como este nuevo modelo no ha terminado de consolidarse, se plantean diversos interrogantes sobre la evolución del bloque regional, las posibilidades de "flexibilización" del mismo para los socios, en particular los pequeños, las capacidades de Brasil en impulsar el proceso regional articulando el bloque con UNASUR y el espacio sudamericano en función de la participación en la *gobernanza* global. La respuesta a estos interrogantes tiene que ver con la resolución de las contradicciones que se procesan en el contexto internacional en términos de la gobernabilidad del sistema. Como la gobernabilidad del sistema internacional atañe la que se realiza en las regiones y en los procesos regionales, importa visualizar el papel de articulador que cumple Brasil entre el ámbito regional, el sudamericano y el global.

UNASUR y la conformación del nuevo espacio regional

La realización de la primera Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas en Salvador de Bahía, en diciembre del 2008, luego de la aprobación del Tratado Constitutivo en Brasilia, en mayo, concretó una de las opciones manejadas en la construcción del espacio sudamericano, y un catalizador de una nueva etapa del regionalismo sudamericano en el escenario global.

El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas es el resultado de un debate sobre los alcances y contenidos del regionalismo en esta etapa, que se plasmaron en las negociaciones entre Brasil y Argentina por una parte y por la otra de Venezuela, donde estuvieron en la mesa las distintas concepciones y enfoques a desarrollar⁸. Las definiciones alcanzadas descartaron algunas opciones que propiciaran un avance conjunto en materia de políticas comunes y tuviera un alcance regional, que trascendiera en algunos temas y sectores las políticas nacionales. Ello se patentó en los instrumentos, recursos y estructura institucional del Tratado constitutivo, que en definitiva consolida un ámbito de concertación político, que tiene como objetivo propiciar la cooperación entre los distintos Estados, con una institucionalidad, que será decidida por la diplomacia presidencial en última instancia⁹.

La opción concertada define un acuerdo sobre la base de un común denominador para todos los Estados, aun cuando se planteen divergencias ideológicas y estratégicas sobre el camino a recorrer¹⁰. El acuerdo al que se llegó entre los países posibilita que UNASUR sea un marco regional para el intercambio de experiencias e información; realice una supervisión de los procesos políticos cuando sea necesario (véase el ejemplo de Bolivia); actúe subsidiariamente frente a los temas negativos de la agenda regional (narcotráfico, desastres naturales, problemas fronterizos, recursos naturales); concrete una articulación de posiciones comunes de temas regionales en las instituciones e instancias internacionales; y continúe con los emprendimientos que posibiliten un determinado desarrollo de los países y la región en el marco del sistema regional sudamericano. La conformación de la Reunión de Ministros de Defensa y los acuerdos a los que se llegó muestran que el marco regional posibilita el desarrollo, en materia de intercambio y cooperación, sin desmedro de las prioridades nacionales, lo cual planteará lógicas limitaciones luego de que se recorran las primeras instancias.

Lo que importa destacar es que UNASUR y el regionalismo en América del Sur, expresa el interés de la política internacional de Brasil en su proyección política global y en el desarrollo regional. En la medida que UNASUR retoma los antecedentes del IIRSA y potencia los mismos contribuye al desarrollo nacional-regional. A su vez, como UNASUR se proyecta como el ámbito de dilucidación diplomática de conflictos y de temas regionales, de legitimación de un espacio de seguridad regional y de expresión de la diversidad cultural plantea en términos prospectivos una modificación del ámbito de decisión de los temas regionales. De esta manera, UNASUR pasa a ser parte de las prioridades regionales de Brasil conjuntamente con el MERCOSUR, cuya base es la alianza estratégica con Argentina. Sin embargo, cada espacio tiene su lógica, objetivos e instrumentos específicos, por lo que cada uno de ellos tiene su especificidad en la política internacional de Brasil y en las instancias negociadoras¹¹.

El desarrollo del espacio nacional – regional ha provocado diversas tensiones y conflictos como consecuencia de varios factores entre los cuales resultan fundamentales dos: el vinculado con el creciente protagonismo de Brasil y de empresas brasileñas en la conformación de un marco y de una infraestructura regional y el referido a las diferencias en los modelos de desarrollo y de integración de los países¹². El primer factor en el incremento de los diferendos, atañe específicamente a la manifestación regional de la

política exterior de Brasil, y concierne asuntos fronterizos, la utilización de recursos naturales compartidos y las consecuencias sociales y ambientales de proyectos regionales en la implementación de la Iniciativa de Integración Regional de Infraestructura Sudamericana (IIRSA). Algunas manifestaciones recientes de estos diferendos son: las reivindicaciones de Paraguay en renegociar los términos del Tratado de Itaipú; los conflictos con Bolivia por la renegociación de los términos contractuales en la explotación de gas natural y el papel de Petrobrás, las denuncias del gobierno de Ecuador de incumplimiento de contrato por parte de la constructora Odebrecht, la suspensión del pago de la deuda externa por considerarla ilegal y por el desempeño de Petrobrás en la extracción y exploración de petróleo, debido a los impactos sociales y ambientales y además por los perjuicios económicos ocasionados¹³. El segundo factor de conflictos concierne las prioridades y orientaciones de los gobiernos en los procesos de integración y en función del modelo de desarrollo. En este rubro las diferencias que se han expresado han resquebrajado las bases de una convergencia en los distintos procesos. Si se toman en cuenta los conflictos bilaterales en los últimos años, varios de ellos están vinculados con Colombia y Perú, países que se han pronunciado abiertamente por un TLC con Estados Unidos.

Los dos factores de conflictos –el vinculado con las prioridades de política exterior de los países y con los modelos de desarrollo y la manifestación de Brasil y sus empresas en los proyectos regionales diversos- señalan los límites del equilibrio de Brasil en tanto Estado – región. UNASUR potencia a Brasil en el plano global en la perspectiva de asumir un lugar en la *gobernanza*, pero para ello requiere conducir y legitimarse a nivel regional. A su vez UNASUR pretende responder a través de la concertación de políticas y la cooperación regional desde el interés nacional a temas de interés nacional-regional y regional-nacional como lo son el desarrollo, la defensa, los recursos naturales entre otros.

En definitiva UNASUR es el ámbito de representación del espacio regional sudamericano y se potencia como ámbito regional de la globalización/regionalización y de representación regional en la *gobernanza*. La articulación entre el espacio regional del MERCOSUR y UNASUR potencia a Brasil en tanto Estado – región, pero apareja al mismo tiempo la dimensión de los desafíos en la transición del sistema internacional y en la construcción del nuevo orden.

El nuevo regionalismo estratégico del MERCOSUR

El MERCOSUR modificó durante los últimos años la agenda regional con la inclusión de temas que no habían sido considerados durante la década de los noventa como ser la consideración de las asimetrías, la creación de Fondos estructurales para canalizar los mismos en proyectos para regiones con menor nivel de desarrollo y economías pequeñas, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas con componente regional, la articulación de sectores productivos de distintos países de la región, la inclusión del emprendimiento rural con la reciente aprobación de un fondo para apoyar proyectos regionales. Además de la inclusión de temas que anteriormente no estaban en la agenda, se modificó el orden de prioridades de la agenda regional con los temas políticos, sociales y regionalización productiva en vez del predominio de los comerciales o técnicos vinculados al comercio.

El MERCOSUR de esta manera adquirió una fisonomía diferente cuyas manifestaciones son menos visibles en lo inmediato ya que apuestan a la articulación productiva, al apoyo a proyectos regionales, a modificaciones incrementales a partir de los fondos estructurales, a la gestación de mayores niveles de concertación en políticas y a una articulación de la región con el espacio sudamericano¹⁴. En la medida que el nuevo regionalismo del siglo XXI en América del Sur es funcional, y se articula con la política de desarrollo nacional-regional de Brasil, sus definiciones fundamentales pasan a tener como eje el continente sudamericano. Este nuevo regionalismo estratégico, que impele la proyección del continente en el sistema internacional, es impulsado por el eje argentino-brasileño, pero sobre todo por la política exterior brasileña que busca articular el espacio regional con el global. De ahí que, el regionalismo en su versión siglo XXI no continúe con algunos de los postulados del regionalismo abierto.

Una de las cuestiones fundamentales en un proceso de integración regional es la generación de instituciones y políticas regionales reconocidas. Esto quiere decir que los países deben ponerse de acuerdo en ciertos principios y además en la protección de determinados bienes públicos regionales. Para ello, el modelo anterior de "regionalismo abierto" ya no tiene respuestas, por lo que los cambios en las prioridades de la agenda regional y en la inclusión de otras cuestiones, resulta un primer paso necesario, aunque no definitivo para la generación de un "derrame" institucional y político en la región.

La alianza estratégica de Brasil con Argentina ha impulsado la cooperación regional, y a su vez, ha posibilitado la gestación del espacio sudamericano regional, proyecto que involucra en primer lugar a Brasil como principal país que tiene fronteras con casi todos los países de la región. La Unión de Naciones Sudamericanas, es la concreción actual de una prioridad de Brasil, que finalmente ha sido acompañada por los otros países y que permite otorgar un marco sudamericano para determinados temas esenciales, que requieren en el presente de un tratamiento concertado. De esta forma, UNASUR posibilita bases para que la región sudamericana tenga voz en el sistema internacional, pero también para que se plantee la participación de la región en el delicado tema de la gobernanza global.

Brasil como principal articulador entre el MERCOSUR –UNASUR y de los distintos ámbitos en que evoluciona la región sudamericana (y no solamente el MERCOSUR), tiene particular interés en responder a los desafíos que plantea la globalización, a través de dichos ámbitos, lo cual implica tener resultados positivos. Es justamente la (buena) *gobernanza* regional – sudamericana la que otorga bases sustentables a Brasil para su participación en la *gobernanza* global. De ahí que el actual estancamiento del MERCOSUR en la macro política regional no debería prolongarse por mucho tiempo, aun cuando el mismo sea funcional a la estrategia de Brasil, ya que puede mostrar que los temas sustantivos se encuentran en la agenda regional para la resolución.

Sin embargo, debemos considerar dos factores clave a la hora de analizar el proceso regional sudamericano y el del MERCOSUR en los próximos años. En primer lugar, la realización de las próximas elecciones en Argentina y en particular en Brasil. Si bien los cambios de gobierno no han modificado sustancialmente la prioridad sudamericana de la política exterior de Brasil, el ordenamiento de prioridades y su manifestación concreta en las relaciones con los Estados de la región y en cómo incluye a la sociedad civil tanto nacional como regional, puede variar significativamente alterando con ello la propuesta de gobernabilidad regional y el modelo de gobernanza regional. En segundo lugar, la evolución de los actores de la sociedad civil resulta un elemento clave a la hora de analizar los contenidos del modelo de gobernanza regional y los alcances de la gobernabilidad. En ese sentido, importa la evolución específica de la sociedad civil brasileña así como de las sociedades de los países

limítrofes, entre los cuales cuentan mucho las comunidades nativas y las organizaciones vinculadas con los temas ambientales.

En definitiva, durante la segunda década del siglo XXI asistiremos a definiciones clave en lo que concierne el proceso regional del MERCOSUR y del espacio sudamericano. Una de las perspectivas posibles es que Brasil pueda continuar articulando los dos espacios regionales –MERCOSUR-UNASUR-, pautando los avances en ambos ámbitos y acompasando los mismos con los de la gobernanza global. Este escenario va a estar marcado por las relaciones regionales entre los Estados a partir de las prioridades “nacionales”, por la evolución de las ideas e instituciones regionales y de las organizaciones de la sociedad civil.

¹ Entre esos postulados, algunos como la reciprocidad, no inclusión de temas sectoriales, políticas comunes y mínima institucionalidad siguen condicionando el momento actual, ya sea en el debate de ideas, como en las opciones específicas.

² Noemí Mellado (1998). Una asignatura pendiente del MERCOSUR: la participación social. – Aldea Mundo, N 6, CEFI – Universidad de los Andes. San Cristóbal Táchira, Venezuela, octubre – abril 1999, p. 71-78.

³ Lincoln Bizzozero (2003). Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. – Nueva Sociedad, N 186. Caracas, julio-agosto, p. 128-142.

⁴ Carlos Malamud (2007). El MERCOSUR y Venezuela: la cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana. Real Instituto Elcano. – <http://www.almendron.com/tribuna/16387/el-mercosur-y-venezuela-la-cumbre-de-asuncion-y-el-impacto-de-una-posible-ruptura-venezolana/>

⁵ La invitación del Presidente de Brasil fue hecha a los Presidentes de América del Sur, lo cual explicita la prioridad continental de Brasil. Véase al respecto el artículo de Luis Bilbao (2000). Brasil tentado por una opción sudamericana. – Le Monde Diplomatique, (Buenos Aires), año II, n° 13, julio.

⁶ Fernando Henrique Cardoso realizó esas afirmaciones con motivo de la XVII Cumbre del MERCOSUR, que se realizó en Montevideo, en diciembre de 1999.

⁷ Ricardo Lagos en una visita oficial que realizó a Fernando de la Rúa, planteó la necesidad de incluir en la agenda el tema social y firmó además una declaración conjunta y una Carta Social.

⁸ Miguel Ángel Barrios (2009). El significado geopolítico de Venezuela en el MERCOSUR”. – Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 3, N 5-6, p. 125-137.

⁹ Alberto Cimadamore – Adriana Rodríguez (2008). UNASUR: objetivos y viabilidad institucional de la integración. – Densidades N 2. Argentina, octubre, ISSN 1851-832X (versión electrónica), p. 7-24.

¹⁰ Ariela Ruiz Caro (2008). UNASUR y el desafío de sentirse sudamericano. Programa de las Américas, Columna, www.ircamericas.org/esp/5287, 10 de junio.

¹¹ Tullo Vigevani, Haroldo Ramanzini jr.(2009). Brasil en el centro de la integración. – Nueva Sociedad, N 219. Caracas, enero-febrero, p. 76-96.

¹² Lincoln Bizzozero (2009). El espacio sudamericano, UNASUR y los socios pequeños. Una aproximación desde la perspectiva de Uruguay. – Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, Vol. 3, N 5-6, p. 45-71.

¹³ El Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, tomó muy seriamente la decisión del gobierno de Ecuador de no pagar la deuda externa por considerarla ilegal. La decisión de no transferir 30,6 millones de dólares para el pago de los intereses de los Bonos Global 2012 concernían un préstamo realizado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES). El préstamo fue firmado de acuerdo con las reglas del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración, de acuerdo a lo señalado por el Ministro en la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Véase La Onda Digital, en sitio: <http://www.laondadigital.info/LaOnda/LaOnda/420/A2.htm>

¹⁴ Lincoln Bizzozero (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, p. 170-207.