



El Punto Omega

## **LOS TEMAS REGIONALES EN LA NUEVA AGENDA DEL MERCOSUR Y LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA<sup>1</sup>**

*Lincoln Bizzózero\**

### **1. Introducción**

Este trabajo tiene como objetivo analizar la evolución de los temas de la agenda regional del MERCOSUR y su relación con los asuntos planteados en las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. En particular, el análisis hará referencia a los temas incorporados en el Programa de Trabajo vigente del MERCOSUR, en que se concretaron nuevas definiciones, en estrecha relación con los cambios gubernamentales que se registraron en los distintos países. En ese sentido, la asunción de los Presidentes Néstor Kirchner en Argentina, Lula da Silva en Brasil, Ricardo Lagos en Chile y Tabaré Vázquez en Uruguay con la consiguiente conformación de un espacio de convergencia de la izquierda inspirada en los ideales del socialismo democrático que cuestiona distintos énfasis las consecuencias provocadas por el *neoliberalismo*, han provocado debates y reflexiones sobre los efectos, contenido y alcances que estos cambios de gobierno pueden llegar a generar en la marcha del bloque regional.<sup>1</sup>

Por otra parte, en la medida que el MERCOSUR participa como tal en las negociaciones para la conformación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

---

<sup>1</sup> Documento presentado en las II Jornadas Internacionales de Integración MERCOSUR – ALCA: Interrogantes en el Relacionamento Continental (10 de junio de 2005), organizadas por el Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata, el Colegio de Abogados de La Plata (Provincia de Buenos Aires, Argentina) e Indiana University School of Law de los Estados Unidos de América.

\* Presidente de la Comisión Sectorial del MERCOSUR de la Universidad de la República. Investigador del Programa de Política Internacional y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Profesor del Instituto Artigas de Servicio Exterior del Ministerio de relaciones Exteriores; Investigador Nacional (Ministerio de Educación y Cultura- CONICYT)



(ALCA), resulta relevante visualizar si es posible para los países del MERCOSUR contar con márgenes de autonomía que posibiliten definir e implementar políticas de desarrollo, lo cual permitiría también participar en la construcción del sistema de comercio internacional o bien si ello llevará indefectiblemente a la dilución del MERCOSUR en el acuerdo continental con las consiguientes repercusiones en la definición del sistema de comercio internacional en las políticas domésticas (Laens – Osimani, 2001: da Motta Veiga, 2001).

El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas tiene como objetivos constituir una zona de libre comercio de bienes pero además un esquema de integración para el comercio de servicios y las inversiones, integrando reglas en materia de políticas de competencia, normas laborales y ambientales entre otros. Se entiende que acordar sobre estas bases implicaría una OMC plus y por ende se correría el riesgo de diluir acuerdos regionales en un determinado periodo de tiempo, salvo la identificación de sectores excluidos por regiones en el marco del acuerdo continental (Lowenstein, 2005).

Además de esta apreciación sobre las dificultades concretas en la articulación entre dos acuerdos regionales a partir de los temas de la agenda de los objetivos implícitos en los mismos, los cronogramas y repercusión en las políticas domésticas, la ecuación del ALCA resulta difícil de resolver para los países del MERCOSUR desde dos perspectivas analíticas: la economía del crecimiento y la de las relaciones internacionales. Desde la perspectiva teórica del crecimiento, algunos analistas enfatizan los beneficios de los acuerdos regionales entre países desarrollados y en desarrollo, ya que el libre comercio posibilita la transferencia de conocimiento y a través de ello el fomento de la productividad y el crecimiento (Schiff-Winters, 2004).

Desde la mirada analítica de las relaciones internacionales la simple constatación de los indicadores globales de riqueza tomando el conjunto de los países del ALCA, donde Estados Unidos representa un porcentaje significativo del total y la evolución de algunos factores relevantes en la agenda interamericana como la vulnerabilidad financiera y la migración lleva a la consideración por parte de algunos analistas de la falta de alternativas para los procesos sudamericanos de integración (Courcoue, 2004). Es por ello que algunos autores señalan que la única posibilidad de articular una respuesta a la propuesta del ALCA es a partir de una alianza estratégica argentino-brasileña, en que puedan expresarse los valores culturales y la riqueza de los pueblos de la región para definir las bases de un desarrollo sostenible (Ferrer-Jaguaribe, 2001; Gullo, 2005).

El análisis parte de la constatación empírica de la regionalización de la producción e intercambios en bienes y servicios y también de los desarrollos y respuestas comunitarias y sociales (fronteras, espacios y regiones comunes), lo que necesariamente deriva en que los Estados deban articular acuerdos, diseños y definiciones en distintos niveles. Es por ello que para entender las dificultades en la construcción y contenido de los distintos acuerdos, es necesario ubicar conceptualmente el sentido y objetivos de los nuevos regionalismos. Ello permitirá visualizar la importancia de las respuestas de algunos países en la inserción competitiva en el mundo y por ende posibilita comprender las diferencias en contenidos, propuestas y temas a los que otorgan prioridad en sus respectivas agendas.



Lo que se esboza en este trabajo es que la propuesta de concretar el ALCA en su formato original con los temas que implican una OMC plus (servicios, inversiones, competencia, propiedad intelectual, vinculación del comercio con pautas laborales y ambientales entre otros) plantea un conflicto con los objetivos del MERCOSUR, que se expresa especialmente en las prioridades definidas por Brasil en su política exterior. Para Brasil –como también para otros global-trader periféricos y potencias regionales– la autonomía de decisión y el desarrollo constituyen los núcleos articuladores de la política exterior (Jaguaribe, 2001; Pinheiro Guimarães. 1998). Ello llevará a que necesariamente la salida de esta situación conflictiva se concrete ya sea por un acuerdo entre Estados Unidos y Brasil por el cual se pactan determinadas bases de funcionamiento en el ALCA dejando los aspectos sustantivos para un futuro o para dirimirse en el marco de la OMC o bien por una mayor disposición por parte de Estados Unidos en imponer determinadas directivas y pautas de funcionamiento, que no se considera factible dadas las necesidades estratégicas y respuestas que ha ido planteando en el escenario actual desde inicios del siglo XXI.

El trabajo parte de esta constatación y se apoya en la visión estructural (posición de los países integrando las condiciones de partida y su evolución histórica) y también en la dinámica de construcción de la realidad internacional desde la percepción mutua que tienen los Estados como actores vinculados entre sí en el sistema internacional. Para tener una aproximación a esa construcción de relaciones internacionales se utiliza el concepto de agenda, que posibilita identificar las prioridades de los países, a partir de la posición estructural (perspectiva realista), pero también de la elaboración de los distintos actores sociales que se explicita en las agendas domésticas a través de la comunidad política<sup>2</sup>. Es por ello que el trabajo sostiene que el fracaso del “modelo neo-liberal” tal cual lo asumen las sociedades de los países de la región ha contribuido a limitar los avances en las negociaciones del ALCA y de esa manera ha contribuido a articular la posición de los países de la región con las prioridades y definiciones de la política exterior de Brasil.

Las referencias a la construcción de las prioridades de la política exterior de Brasil resultan relevantes desde el momento que las mismas han logrado congregarse en la posición regional durante los últimos años. Ello se debió a distintos factores entre los que cuentan la crisis que debieron enfrentar los países de la región y su repercusión en la opinión pública contraria al “modelo neo-liberal” identificado con el ALCA. Por otra parte, desde una perspectiva analítica macro-país, la posición de Argentina modificó las prioridades en las relaciones externas, ubicando a Brasil como prioridad estratégica, debido a la falta de apoyo externo y la “hostilidad” por parte de Estados Unidos y países europeos en todo el proceso de negociación para salir del “default”.

El artículo enfatiza además que esas diferencias (y el conflicto correspondiente) entre Estados Unidos y Brasil que se manifiestan por la posición país en la estructura del sistema internacional se fueron precisando con los cambios de gobierno que se produjeron en los países de la región que llevaron a otorgar prioridad a la agenda política y social. (Moniz Bandeira, 2004).

A esta situación presente se llegó por la crisis económica regional (especialmente por la situación de Argentina) y por la re-definición de prioridades y necesidades que explicitaron las respectivas sociedades de la región más centradas en el cuidado de los bienes públicos, las urgencias sociales y humanas y la revisión de los temas esenciales a la vida en común.



El trabajo continuará ubicando el significado conceptual de los nuevos regionalismos en la globalización y de las respuestas de los Estados y el contenido y orientación que le otorgan a su participación en los mismos. Como las respuestas de los países frente a la inserción competitiva en el mundo no resultan similares ya que parten de raíces estructurales diferentes, se expondrán los pilares de la política exterior de Brasil para identificar el punto desde el cual se elabora la posición MERCOSUR en las negociaciones continentales y en particular con Estados Unidos. Esta opción metodológica parte de la constatación de que en materia de relaciones económicas extra-bloque los países han articulado su posición a partir de las definiciones brasileñas, sobre todo en los últimos años post-crisis Argentina. Ello posibilitará comprender la posición de Brasil en materia de política exterior y las bases sobre las cuales se estructuran los intereses y las prioridades temáticas en las negociaciones comerciales.

Otro apartado tratará el significado que tuvo en el bloque regional el pasaje a la Unión Aduanera que coincidió con la Cumbre de Miami donde se presentó la propuesta del ALCA, que otorgó continuidad a otras decisiones en materia de política exterior de Estados Unidos hacia el continente (Iniciativa Bus para las Américas). Finalmente, el último punto abordará la etapa reciente del proceso regional que se inicia con el cambio de siglo y milenio. Los cambios de gobierno aparejaron una modificación en las prioridades regionales que terminaron explicitándose en un nuevo Programa de Trabajo en el MERCOSUR. El Programa define las prioridades temáticas que fueron acordadas por los países a nivel regional para los próximos años y en las mismas se renueva con algunos principios del proceso de cooperación latinoamericano gestados durante el período de vigencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y consolidados en el Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

## **2. La política exterior de Brasil en la globalización: principios de adecuación desde la periferia**

En este apartado se esbozaran los principios de funcionamiento de la política exterior de Brasil, particularmente en las relaciones interamericanas, en su evolución actual. Como la política exterior se implementa en un contexto de globalización, resulta necesario explicitar el significado de ese concepto para luego ubicar el significado de las respuestas de los Estados y a través de los mismos el contenido que le otorgan a la articulación de diferentes respuestas regionales.

La globalización plantea una intensificación de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a través de las fronteras, incluyendo todo tipo de actividades (temas ecológicos, comerciales, culturales e ideológicos). En este proceso resultan significativos dos aspectos: la evolución del Estado y del modelo productivo (Beck, 1998). Los límites espaciales del Estado reducen su efectividad en el contexto de una economía globalizada; el nuevo regionalismo es visto como la afirmación de la "regionalización" en el nuevo orden mundial (Inotai – Hettne, 1994; Marques Moreira, 2000). La manifestación mas evidente de este proceso es la emergencia de tres bloques comerciales regionales, que se desarrolla a partir de formas institucionales muy diferentes entre sí, pero que pueden ser todos ellos vistos como la encarnación del nuevo fenómeno neo-mercantilista, la extensión de la territorialidad del Estado en su respuesta al proceso de globalización-regionalización (García Canclini, 1999; Hettne – Inotai – Sunkel, 2000).



El “nuevo regionalismo” tiene dos manifestaciones que no necesariamente se expresan conjuntamente: la regionalización de la producción y la respuesta política regional. La regionalización de la producción constituye la manifestación empírica transnacional y corresponde a la emergencia de patrones regionales de producción globalizada. La dimensión política se refiere a los objetivos específicos planteados por algunos de los países con capacidades de liderar e impulsar los bloques económicos y su utilización en políticas económicas y mecanismos particulares que definen la orientación y la naturaleza del regionalismo. La regionalización es la manifestación transnacional de la utilización productiva de los espacios regionales, mientras el nuevo regionalismo manifiesta una dimensión política, en cuya orientación se perciben las diferencias estratégicas que plantean las regiones de acuerdo al bloque comercial de referencia y al nivel de desarrollo.

Los países en vías de desarrollo no forman parte de este nuevo regionalismo, pero debieron reaccionar frente a este proceso, a partir de su situación de marginalidad. Es a partir de esta situación que cuentan los antecedentes en los procesos de desarrollo e integración regionales. Para el caso de América Latina, la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio primero y de la Asociación Latinoamericana de Integración después, así como de otras experiencias en la región andina y centroamericana, y el pensamiento de la CEPAL conformaron una masa crítica que actuó como una herramienta para contribuir en la respuesta a la regionalización planteada (Cervo, 2001)

En el caso del MERCOSUR importa destacar la evolución de las políticas exteriores de los dos socios grandes y en particular de Brasil, ya que la asociación entre ambos países permitió que la región negociara políticamente como bloque desde la ratificación de Ouro Preto en 1995, aun cuando la crisis financiera, el default de Argentina y los conflictos sectoriales hayan llevado a cuestionar la viabilidad del emprendimiento regional. Interesa en especial ubicar la política exterior de Brasil, ya que es el eje ordenador de las prioridades del bloque en las negociaciones frente a terceros países y en particular en las iniciativas generadas por Estados Unidos en los noventa. Si bien pueden considerarse distintas etapas, la estructuración de la posición regional a partir de las definiciones de Brasil se fue consolidando por una mayor precisión en la apuesta a un liderazgo continental desde los gobiernos de Fernando Enrique Cardoso, que se explicitó en la propuesta de gobierno y que posteriormente se patentara en la Cumbre del 2000 (Cardoso, 1994). Dos acontecimientos convergieron temporalmente para contribuir en apuesta continental de Brasil: los atentados del 11 de septiembre que derivaron en un cambio en las prioridades estratégicas de Estados Unidos y la crisis de Argentina con sus secuelas en materia de política exterior.

La política exterior de Brasil en el MERCOSUR se encuadra en el “paradigma globalista”, que tiene dos características centrales. El primer leit-motif de la política exterior brasileña es la definición de la misma en relación a Estados Unidos. En ese sentido, la política exterior visualiza a Estados Unidos como contrario a los intereses básicos del país a partir de la posición estructural que ocupa en el continente y en el sistema internacional. De ahí que el complemento necesario a nivel regional de las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos deba encontrarse en la perspectiva de Brasil en conformar una potencia regional continental en América del Sur. El segundo objetivo de la política externa en la ecuación MERCOSUR-resto del mundo es el de generar condiciones favorables para otorgar continuidad al desarrollo industrial



nacional (Abreu e Lima Florencio, 1998). Ello se ha visto consolidado en la evolución de la política exterior brasileña hacia América del Sur, con la convocatoria a la Cumbre de Brasilia en el año 2000.

El entendimiento de Estados Unidos – Brasil funcionó adecuadamente tal cual señala Kissinger casi todo el siglo XX pero desde el momento que se cuestionaron los dos principios básicos de la política exterior de Brasil por un mayor intervencionismo estadounidense (Amazonas, terrorismo, plan Colombia) y por las diferencias en las posiciones comerciales en el punto de partida de las mismas, la perspectiva de un “atrincheramiento” sur a partir del MERCOSUR se ha hecho más visible (Kissinger, 2004). Ese no fue el caso de Argentina, sobre todo luego de la segunda guerra mundial, por lo que el paréntesis de “relaciones carnales” que sustentó el realismo periférico tuvo como efecto introducir la opción alternativa de disolución del bloque en aras de una integración a otros bloques (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (Escudé, 1992; Rapoport, 1997). Desde una perspectiva sudamericana las definiciones de Brasil en materia de política exterior renuevan la apuesta a una multipolaridad con un mayor protagonismo en el sistema internacional (Ferrer, 2002; Jaguaribe, 2004).

El actual gobierno brasileño profundizó estos lineamientos de política exterior implementados y ha precisado determinados principios y pautas negociadoras en los distintos escenarios de negociación internacional. En esa perspectiva, el actual gobierno brasileño definió una estrategia de negociación con Estados Unidos en tres canales diferenciados: el acuerdo 4 más uno del MERCOSUR con Estados Unidos que incluiría acceso a mercados en bienes y, de forma limitada, en servicios e inversiones; el proceso ALCA propiamente dicho que quedaría aliviado en algunos elementos básicos, tales como la solución de controversias, tratamiento especial y diferenciado para países en desarrollo, fondos de compensación, reglas fitosanitarias y facilitación de comercio y finalmente los temas sensibles quedarían para la OMC (propiedad intelectual, servicios, inversiones, compras gubernamentales) (Amorin, 2003).

De esta forma el formato original quedaría reducido a la expresión de un ALCA *light* que resulta funcional al gobierno de Estados Unidos ya que permite pasar a la OMC los temas sensibles que considera prioritarios por los costos internos que derivan de su inclusión en el ámbito continental (subsidios agrícolas, antidumping), pero que además posibilita conjugar la posición de Brasil en materia de las prioridades continentales de su política exterior con la necesidad de inserción competitiva en el mundo a través de la afirmación de un proceso regional y la evolución de las prioridades temáticas domésticas y también de la región (Bizzozero, 2003<sup>a</sup>; Vigevani-Passini Mariano, 2004).

### **3. Las crisis nacionales y el estancamiento del MERCOSUR**

Los inicios del MERCOSUR y la etapa de transición estuvieron signados por un crecimiento del comercio intra-regional y un dinamismo económico que se trasuntó en el vigor e impulso del conjunto del proceso. Hacia el final de la etapa de transición en 1994 se plantearon diversos acontecimientos que signaron el escenario internacional y definieron un nuevo contexto para la etapa de consolidación del proceso posterior a la firma del Tratado de Ouro Preto.



En ese sentido, se concretaron diversas instancias en el sistema de comercio internacional a nivel internacional, continental y regional que delimitaron el escenario internacional en el cual debía responder y articularse los países del MERCOSUR. En primer lugar, el final de la Ronda Uruguay del GATT y el acuerdo de Marrakech con el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio, la finalización de los distintos forcejeos regionales y algunos compromisos temáticos y negociadores con vistas a la Ronda del Milenio. En segundo orden, a nivel continental en consonancia con el final de la etapa de transición del MERCOSUR se realiza la Cumbre de las Américas en Miami en donde se presentan los temas de la dimensión política y los referidos a la concreción de un área de libre comercio de las Américas (ALCA). En tercer término comienza a implementarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue significativo para los países latinoamericanos ya que constituyó el primer acuerdo de libre comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, que fue el caso de México.

Varios análisis concuerdan en señalar que la cooperación regional pudo continuar los primeros años post-Ouro Preto sobre la base de los éxitos iniciales en la política comercial, por el “colchón financiero” producto de las políticas de privatizaciones y ajuste fiscal y además porque las negociaciones externas del bloque con la Unión Europea y en el contexto del ALCA consolidaron una agenda de temas referidos a las reformas a implementar en los nuevos asuntos del comercio internacional<sup>3</sup>. Las diferencias en materia de prioridades y opciones comenzaron a pesar una vez que se debía enfocar una política comercial común y se debían adoptar decisiones políticas que tenían consecuencias en las políticas internas de los países (políticas industriales, de apoyo a las exportaciones entre otras).

De esta forma comenzaron a diseñarse distintos mapas de prioridades temáticas en la región que patentaron las diferencias entre el nivel regional y el nacional por una parte, pero también las que se expresaban por sector de actividad y de algunas redes temáticas que comenzaron a insistir en la necesidad de una mayor participación de los actores políticos y sociales en el proceso. Dos de las redes que obraron como disparadores de las necesidades de ampliar el proceso en términos de una mayor participación y por las consecuencias que aparejaba en términos de desarrollo fueron la red de Mercociudades con el énfasis en la relación en el desarrollo local y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur que enfatizó en la necesidad de cambios en el funcionamiento y en la estructura institucional para ir saldando los déficit político y social del proceso.

Las negociaciones que comenzaron en el ámbito del ALCA coadyuvaron a que se expresaran y manifestaran distintos sectores y actores de la sociedad y a los debates sobre las opciones a seguir en materia de desarrollo regional comenzaron a patentarse en distintos niveles. La introducción de consultas a la sociedad civil obraron en ese sentido como disparador de otras prioridades al interior del proceso regional y a la necesidad de ampliar la estructura institucional del MERCOSUR con un ámbito político, el Foro de Consulta y Concertación Política, y algunos mecanismos y comisiones ad-hoc que dieron cuenta de una nueva disposición institucional y de participación en el bloque.

Los buenos resultados de inicios del proceso se fueron agotando y la falta de voluntad política de los gobiernos, sobre todo de Brasil, en pasar a definir reglas comunes de política comercial y asumir determinados costos de liderazgo, llevaron a primer plano las diferencias en las prioridades externas de los países, el incremento de los



conflictos sectoriales y la vulnerabilidad financiera que se expresaba entre otras cosas en las tasas de cambio y en los indicadores de competitividad. La devaluación del real en 1999 vino a empeorar la situación regional, que a su vez manifestaba otros problemas y carencias, debido a que la agenda interamericana se había quedado sin temas, salvo los vinculados a la agenda “negativa” (deuda externa, narcotráfico) o los derivados de las negociaciones continentales que se terminaron centrandose en el comercio y por otra parte los gobiernos manifestaban evidentes diferencias políticas que se explicitaron en las relaciones externas y en las políticas de desarrollo.

El decaimiento de las instancias de negociación externa por la proximidad de la Ronda del Milenio, los cambios de gobierno en Argentina y Chile y un mayor protagonismo de Brasil proveyeron las bases para un nuevo impulso regional. La aproximación política se produjo en el año 2000 con los cambios gubernamentales que se produjeron en Argentina y posteriormente en Chile. La aproximación de los gobiernos de Argentina y Brasil dio lugar a que se planteara el inicio de una nueva etapa de “relanzamiento” del proceso, lo que fue refrendado por las instancias burocráticas del MERCOSUR. En esa dirección se anunciaron iniciativas que comenzaron a bosquejar los alcances del espacio geopolítico y del referente temático del proceso de integración. Estas iniciativas estaban vinculadas con la concreción de una Cumbre Sudamericana a los efectos de ir definiendo los objetivos, temas e instrumentos de un espacio sudamericano, propuesta avanzada en su momento por Enrique Cardoso y con la inclusión del tema social en la agenda regional.

La crisis institucional y política en Argentina y las derivaciones del default opacaron las definiciones e instrumentos que se explicitaron en la agenda del relanzamiento del MERCOSUR y en la Cumbre de Brasilia con una puesta temática específica para el espacio sudamericano. Sin embargo, estas definiciones constituyeron los pilares sobre los cuales se continuaron profundizando y definiendo algunos temas en la región que sensiblemente se alejan en sus prioridades y contenidos de los que se presentan en el marco del ALCA.

#### **4. La relación Argentino- Brasileña y los nuevos temas de la agenda regional**

Los temas de la agenda internacional tuvieron un nuevo eje de prioridades a inicios del siglo XXI como consecuencia de los atentados del 11 de Septiembre, provocando una nueva brecha en términos de intereses entre Estados Unidos y la región. Por otra parte, las diferencias en materia de prioridades y la centralidad que adquirieron la “guerra contra el terrorismo” y el tema de Irak para el gobierno de Estados Unidos posibilitaron que los temas específicos de la región pudieran ser desarrollados en el marco de la alianza estratégica que definieron desde el 2003 los gobiernos de Argentina y Brasil.

Las bases de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil fueron establecidas cuando todavía era presidente Eduardo Duhalde, en Enero de 2003 y posteriormente fueron ampliadas por los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva el 11 de Julio de 2003, en Brasilia, poco antes de la reunión cumbre del MERCOSUR en Asunción.

Los cimientos sobre los cuales se estructura la alianza estratégica Argentino-Brasileña consisten fundamentalmente en lo siguiente: necesidad de una concertación y cooperación política a los efectos de impulsar el bloque regional; inclusión de temas



políticos y sociales en la agenda MERCOSUR; acuerdo para impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la implementación de la Unión Aduanera y la conformación del Mercado Común; coordinación en los foros de negociación internacional y continental; definición para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo que se refiere a la vigilancia de ilícitos en la región. El conjunto de estos puntos implican una re-definición del espacio regional, a partir de las prioridades de política exterior de los dos países que, a su vez, generan repercusiones en las relaciones con Estados Unidos y en el sistema internacional.

La reafirmación de la alianza estratégica argentino-brasileña replantea bajo una nueva perspectiva el bloque regional, los temas de la agenda sudamericana y las relaciones con Estados Unidos. La pertenencia a un bloque regional posibilita desde una ubicación Sur del planeta algunas capacidades para negociar los tiempos, las estrategias y las prioridades sectoriales del proceso de liberalización en el sistema de comercio internacional. Ello tiene como consecuencia la perspectiva de que el bloque deba articular políticas conjuntas de desarrollo referido al ámbito regional, pero también a que pueda generar políticas (en general) reactivas y participar en las negociaciones del sistema de comercio internacional (y también continental).

Las últimas cumbres del MERCOSUR refrendan las prioridades temáticas y el nuevo impulso regional con algunos resultados que enmarcan el camino y las soluciones posibles que puedan buscarse y desarrollarse en los próximos años en el MERCOSUR, en el bloque y países asociados y también en el espacio sudamericano. En ese sentido pueden señalarse los siguientes puntos que enfatizan la idea de que se está gestando una nueva cartografía sudamericana con distintos vectores y alcances: la propuesta de Brasil "Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006", el reconocimiento de las asimetrías para buscar compatibilizar el desarrollo de los distintos países, la definición de objetivos políticos culturales y de seguridad en la región MERCOSUR y países asociados, los avances en el acuerdo MERCOSUR-CAN y la articulación de los proyectos de desarrollo regional en el marco del MERCOSUR y países asociados con las prioridades y proyectos definidos en la Cumbre Sudamericana.

La propuesta "Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006" plantea una agenda de temas con vista al proceso de integración, algunos pendientes y otros nuevos que confirman el mayor protagonismo que comenzó a tomar Brasil en la región desde el año 2000 con la iniciativa de la Cumbre Sudamericana. El programa constituyó la base sobre la cual se debatió y estructuró el Programa de Trabajo del MERCOSUR 2004-2006 (decisión 23/04 del Consejo Mercado Común) que contiene cuatro apartados: MERCOSUR económico-comercial, MERCOSUR social, MERCOSUR institucional y la nueva agenda de la integración.

Los temas pendientes ya estaban presentes en la Agenda 2000 del MERCOSUR y algunos se arrastran desde la etapa de transición. Lo novedoso se encuentra entonces en la definición de la alianza estratégica y en la voluntad política de llevarlo adelante. Ello podría ser visto como más de lo mismo sin una definición sobre las reglas exigibles e instrumentos para poner en funcionamiento las mismas, pero la diferencia se encuentra en el cambio de las condiciones que llevan a que la sociedad política y civil de la región se enfrente a definiciones, temas y plazos que necesariamente debe encarar.



Resulta por otra parte de mayor interés los temas nuevos que se plantean tanto en el “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común. Objetivo 2006” presentado por Brasil, como en el Plan de Trabajo 2004-2006 y en el primer informe de la Presidencia de la Comisión de Representantes Permanentes. Entre los mismos se encuentran los que se plantean como objetivos programáticos en el Programa Político, Social y Cultural: valorización del Foro Consultivo Económico y Social y ampliación de su ámbito a través de los mecanismos que entienda el propio Foro; fortalecimiento del papel de la Comisión Parlamentaria Conjunta a través de su participación en negociaciones y una articulación con los otros órganos de decisión con el objetivo final de conformar un Parlamento regional mediante elecciones directas; promover una mayor visibilidad cultural entre los estados para un mayor conocimiento del MERCOSUR cultural; fomentar una cooperación entre los institutos de investigación social para ir conformando indicadores sociales armonizados que sirvan de base para la elaboración de metas de política social de los países; concretar acuerdos en distintas áreas (migración, trámites, cooperación judicial) que faciliten los trámites al ciudadano regional, redacción de una carta de derechos del ciudadano regional, que posibilite otra visibilidad –necesaria- en la región.

Además de esos temas, se incluyeron otros que definen un camino diferente en materia de política económica y en modalidades de desarrollo regional y los mismos se ubican en el epicentro de caminos diferentes entre el bloque regional y la propuesta inicial del ALCA. Entre esos temas para la agenda MERCOSUR que surgieron de los últimos avances se incluyen; el trato de las asimetrías de desarrollo<sup>4</sup>, el fomentar la integración productiva a través de foros de competitividad e instrumentos de financiamiento específicos, el reconocimiento de diplomas para incentivar la libre circulación de profesionales, el desarrollo de programas de cooperación en educación con el objetivo de mejorar los niveles educativos, reforzar el papel de la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología con el objetivo de fomentar polos de desarrollo y promover proyectos de integración física regional.

El reconocimiento de las asimetrías estructurales y de las consecuencias que pudiera ocasionar en los socios pequeños ha sido tenido en cuenta recientemente a partir de una propuesta de Paraguay de incluir el mismo como tema de la agenda regional. En ese sentido, tanto la propuesta de Brasil como el Programa de Trabajo 2004-2006 contemplan el tema de las asimetrías y en particular la situación de Paraguay por su condición de economía menor y de país sin litoral marítimo (tal cual es enunciado en el punto 17 sobre negociaciones externas del punto referido al MERCOSUR económico-comercial). Además de este punto, resulta de importancia el hecho de que se haya incluido un punto sobre el financiamiento compensatorio, que tiene como objetivo promover estudios para el establecimiento de Fondos Estructurales destinados a elevar la competitividad de los socios menores y de las regiones menos desarrolladas. Finalmente también se incluye como prioridad otorgar respaldo financiero a Paraguay para desarrollar proyectos de cooperación técnica que contribuyan al fortalecimiento de los procesos de transformación productiva y de desarrollo económico y social, en el marco del objetivo de promover alianzas estratégicas entre las empresas, capacitación técnica intra-bloque, promoción de innovación tecnológica y una mayor participación de empresarios.

Estos objetivos e iniciativas son recientes por lo que todavía no se pueden evaluar los resultados de estos desarrollos. Las mismas retoman el patrimonio integracionista



latinoamericano asentado en el trato diferencial para países sin litoral marítimo (Paraguay y Bolivia exclusivamente) y de menor o mediano desarrollo. De esta manera, el impulso hacia una ampliación en el espacio sudamericano más la inclusión de instrumentos correctores posibilitarían tener en el mediano plazo un corrector natural que debería llevar a una adecuación del funcionamiento regional que no se condice con la propuesta del ALCA tal cual fuera explicitada en sus inicios en que todos los países tienen los mismos derechos y obligaciones.

Estos desarrollos permiten avizorar otro escenario en las negociaciones del ALCA una vez que se encaucen las prioridades en materia continental por parte de Estados Unidos y el lugar de América Latina en la estrategia global. La definición de una agenda diferencial en materia de desarrollo en el MERCOSUR, que puede ser acogida por el conjunto de países del espacio sudamericano, planteará seguramente las negociaciones en el escalón de acceso a mercados y posteriormente se definirán otros escalones, pero los mismos deberán tener en cuenta los nuevos desarrollos que retoman parte del patrimonio del proceso de integración latinoamericano.



## BIBLIOGRAFÍA:

Sergio Abreu (2000) "Uruguay: socio pequeño del MERCOSUR" en Bizzozero, L.-Abreu, S.-Mateo, F. (ed) Los países pequeños: su rol en los procesos de integración Documento de Divulgación N° 8, Buenos Aires, Departamento de Integración y Programas Regionales, INTAL- BID.

Sergio de Abreu e Lima Florencio (1998) "O modelo brasileiro de industrialização diante das novas realidades da integração no hemisfério: Mercosul e NAFTA" en Josçe Augusto Guilhon Albuquerque Diplomacia para o desenvolvimento. Sesenta años de política externa brasileira. 1930-1990 (San Pablo, USP) Vol.1, Pág. 79-102.

Celso Amorin (2003) "Comercio y desarrollo: ¿qué ALCA es posible?" Diario Clarín (Argentina) reproducido por Relnet Informe ALCA n° 85 en página [web http://www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br)

BID Progreso económico y social en América Varios años

Lincoln Bizzozero (2004) "Nueva etapa del MERCOSUR frente a los diez años de Ouro Preto. Límites y perspectivas del ajuste institucional" en Nueva Sociedad n° 194 (Caracas, Nueva Sociedad), Pág. 14-27

Lincoln Bizzozero (2003) con la colaboración de Ana Pastorino La Comisión Parlamentaria del MERCOSUR y la internalización de normas. Algunos lineamientos frente a la conformación de la nueva agenda regional. Documento presentado a la Comisión Parlamentaria Conjunta- sección Uruguay- (Montevideo, FESUR)

Lincoln Bizzozero (2003<sup>a</sup>) "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR. Hacia una cartografía sudamericana –interamericana?" Revista Nueva Sociedad núm. 185 (Venezuela)

Roberto Bouzas- Hernán Soltz (2002) Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR (Hamburgo, Institut Für Iberoamerika- kunde), Documento n° 1

Gerardo Caetano- Rubén Perina (ed) (2003) La encrucijada política del MERCOSUR . Parlamentos y nueva institucionalidad (Montevideo, CLAEH-UPD-OEA)

Fernando Enrique Cardoso (1994) Ms á obra Brasil. Proposta de governo.

CEPAL (2003) Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002 (Santiago de Chile)



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

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

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

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

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

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

LorraineEden-Maureen Appel molot (1993) “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina” en Gustavo Canovas (coord.) *Liberación económica y libre comercio en América del Norte* (México, El Colegio de México)

Carlos Escudé (1992) *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior Argentina* (Buenos Aires, Nueva Política y Sociedad)

Aldo Ferrer (2000) “ Subdesenvolvimiento, dependencia e integração: os dilemas da relação Argentina- Brasil” en *Revista brasileira de Comércio Exterior* nº 64, Río de Janeiro, Fundação centro de Estudos Do Comércio Exterior, Julio-agosto-septiembre

Aldo Ferrer- Helio Jaguaribe (2001) *Argentina y Brasil en la globalización. ¿MERCOSUR o ALCA?* (Buenos Aires, FCE)

Néstor García Canclini (1999) *La globalización imaginada* (México, Piados)

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



Augusto Guilhon Albuquerque, J. A. "LA nueva geometría del poder mundial en las visiones argentina y brasileña" en de la Balze, F. (comp.) (2000) El futuro del MERCOSUR.

Entre la retórica y el realismo (Buenos Aires, CARI, ABA)

Marcelo Gullo (2005) Argentina- Brasil. La gran oportunidad (Buenos Aires, Biblos)

BjÖrn Hettne (1993) "Neo- mercantilism: The Pursuit of regiones", Cooperation and conflict (Helsinki) 28,3.

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

Clodoaldo Hugueney Filho- Carlos Henrique Cardim (org) (2003) Grupo de Reflexáo Prospectiva sobre o MERCOSUL (Brasilia, FUNAG-IPRI-SGIE-BID)

Andrew Hurrell (1992) "Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Américas?" International Affairs (Londres) número 68

Octavio Ianni (1998) Teorías de la globalización (México, Siglo XXI)

INTAL (2004) Informe MERCOSUR Período 2003-2004. Juan José Taccone- Uriel Nogueira (eds.) (Buenos Aires, BID-INTAL) año 8, número 9.

Robert Keohane (1986) "Reciprocity in International Relations" International Organization, vol. 40, num. 1

Charles Kindleberger (1985) " Des biens publics internationaux en l'absence d'un gouvernement central" en Croissance, échange et monnaie en économie internationale. Mélanges en l'honneur de Monsieur le Professeur Jean Weiller (París, Económica)

Henry Kissinger (2003) La nouvelle puissance américaine (Francia, Fayard)

Stephen Krasner (1993) "Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra fría", en Gustavo Vega Canovas (Coord) *Liberación Económica y libre comercio en América del Norte* (México, El Colegio de México)

Silvia Laens – Rosa Osimani (2001) "Dos frentes para la negociación externa del MERCOSUR: el ALCA y el Acuerdo de la Unión Europea" en Daniel Chudnovsky – José María Fanelli (coord.) *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década* (Argentina, Red MERCOSUR – Siglo xxi – BID), Pág. 225-251.



Vanesa Lowenstein (2005) "ALCA / MERCOSUR. Propiedad intelectual y OMC" *MERCOSUR ABC. Del ABC al Mercado Común Sudamericano en página web* <http://www.mercosurabc.com.ar>

Gustavo Magariños (2003) "La integración multinacional es también un arte de lo posible" en Clodoaldo Hugueneu Filho- Carlos Enrique Cardim (org) *Grupo de Reflexão Prospectiva sobre o MERCOSUL* (Brasilia, FUNAG-IPRI-SGIE-BID).

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

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

Joseph Nye-Robert Keoane (1988) *Poder e interdependencia. La política mundial en transición* (Buenos Aires, GEL)

Le Nouvel Observateur (2004) *Atlaséco. Atlas économique et politique mondial 2005*.

Charles Oman (1993) *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries* (Paris: OCDE)

Samuel Pinheiro Guimarães (1998) "Desafíos e dilemas dos grandes países periféricos: Brasil e India" *Revista Brasileira de Política Internacional* 41 (1) (Brasilia) Pág. 108-131

Mario Rapoport- Amado Cervo (orgs.) (2002) *El Cono Sur. Una historia común* (Buenos Aires, FCE)

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

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

Ricardo Seitenfus (2004) *Relações Internacionais* (Brasil, Manole)

Marie- Claude Smouts (1998) *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories* (Paris, Presses de Sciences Po)

Marie- Claude Smouts- Dario Battistella- Pascal Vennesson (2004) *Dictionnaire des relations internationales* (Paris, Dalloz)



Susan Strange (1987) "The Persistent Myth of Lost Hegemony" *International Organization*, vol. 41, núm. 4. otoño

Tulio Vigevani- Marcelo Passini Mariano (2004) *El ALCA light y el gobierno brasilero . Estudios sobre el ALCA n° 20* ( Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert).

---

<sup>1</sup> Un análisis de las características, contenidos y definiciones de los actuales gobiernos de izquierda en América Latina es el tema central de la Revista Nueva Sociedad (2005) *La izquierda en el Gobierno* (Caracas) n° 197, mayo-junio. Véase en particular, los artículos de Demetrio Boersner "Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias", pág. 100-113; y de Wilfredo Lozano " La izquierda Latinoamericana en el poder: interrogantes sobre un proceso en marcha", página 129-145.

<sup>2</sup> Esta aproximación se ubica en el marco conceptual del constructivismo (Smouts, 1998; Smouts-Battistella- Vennesson, 2004). El desarrollo del concepto de actor y su vínculo con la decisión en política exterior y con la conformación de la agenda se encuentra en Seidenfus (2004) y Rosenau (1990).

<sup>3</sup> El "colchón" financiero fue funcional a los buenos resultados del proceso hasta el año 1998 cuando se hicieron sentir en forma más patente los desequilibrios causados por crisis externas. En definitiva, tenemos buenos desempeños de las economías que no ocultan los



---

condicionantes estructurales, que han sido uno de los factores esenciales en la erosión del proceso.

<sup>4</sup> Puede parecer exagerado incluir el tema de las asimetrías de desarrollo como tema novedoso, pero hasta el momento no había encontrado su inclusión oficial. Es más, como se ha señalado en otras oportunidades, es la no inclusión de los diferentes niveles de desarrollo en el Tratado de Asunción y en el Acuerdo de Complementación Económica n° 18, de acuerdo al Tratado de Montevideo de 1980 que dio origen a la ALADI, lo que originó un cuestionamiento del mismo.