

EL AFERRARSE JUNTOS: LA AMBICIOSA AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR, SU CRISIS INTERNA, Y EL FUTURO DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL EN AMÉRICA DEL SUR¹

Mario E. Carranza²

Resumen

Este artículo examina los vínculos entre la búsqueda de una agenda nueva para el Mercosur y su ambiciosa agenda externa, incluyendo negociaciones del libre comercio con la Unión Europea, Estados Unidos, y la Comunidad Andina. Desafía la idea de que un «Mercosur reconfigurado» podrá sobrevivir en el mundo de la globalización. Aunque una ambiciosa agenda externa ha forzado a los cuatro Estados miembros para aferrarse juntos, sin la consolidación interna y el fortalecimiento de instituciones subregionales, la agenda externa no puede garantizar indefinidamente la supervivencia de Mercosur. El grupo puede derrumbarse finalmente debido a sus contradicciones internas, sin importar los logros en la agenda externa. La agenda externa no es ningún sustituto. Enfrentar los problemas fundamentales de la agenda interna, constituye la única manera real de relanzar al Mercosur, en ausencia de un compromiso serio para implementar una nueva agenda interna del bloque (Objetivo 2006). La agenda externa y la adhesión de nuevos miembros asociados puede diluir al Mercosur como unión aduanera, forzándolo a abandonar el proyecto de crear un mercado común como la Unión Europea. Se consideran tres panoramas alternativos para el Mercosur en la primera década del siglo XXI: volverse irrelevante, ser un mecanismo de «gobernanza» regional del mercado o convertirse en un mercado común en 2006.

Palabras clave: Mercosur; agenda externa; agenda interna, negociaciones ALCA.

Fecha de Recepción: Septiembre 2005

Fecha de Aprobación: Noviembre 2005

¹ Esta es una versión revisada y actualizada de una ponencia presentada en la 46ta Convención Anual de la International Studies Association, celebrada en Honolulu, Hawaii, entre el 1 y 5 de marzo de 2005.

² Docente del Departamento de Ciencia Política, Texas A & M University-Kingsville.
E-mail: kfmec02@tamuk.edu

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

CLINGING TOGETHER: MERCOSUR'S AMBITIOUS
EXTERNAL AGENDA, ITS INTERNAL CRISIS, AND THE
FUTURE OF REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION IN
SOUTH AMERICA

Abstract

The article examines the linkages between Mercosur's search for a new agenda and its ambitious external agenda, including free trade negotiations with the European Union, the United States, and the Andean Community. It challenges the idea that a reconfigured Mercosur will be able to survive in the brave new world of globalization. Even if an ambitious external agenda has forced the four member states to cling together, without internal consolidation and the strengthening of subregional institutions the external agenda cannot indefinitely guarantee Mercosur's survival. Eventually the grouping may collapse due to its internal contradictions, regardless of the achievements in the external agenda. The external agenda is no substitute for facing head on the fundamental problems of the internal agenda, the only way of truly relaunching Mercosur. In the absence of a serious commitment to implement the bloc's new internal agenda (Objective 2006) external negotiations and the addition of more associate members may dilute Mercosur as a customs union, forcing it to abandon the project of creating an EU-like common market. The conclusion considers three alternative scenarios for Mercosur in the first decade of the twenty-first century: drift into irrelevance, subregional market governance, and a common market in 2006.

Keywords: Mercosur; external agenda; internal agenda, FTAA negotiations

Mercosur is stuck in a suspended transition phase, comparable to where the European Community stood during the 1960s and 1970s.
(Klom, 2003: 353)

What's at stake because of the sequence of impasses we have seen over the years isn't just the possible demise of Mercosur, since no specific government will accept the political responsibility for that gesture. The real danger is that Mercosur will become increasingly irrelevant, as it transforms itself into a small but very heavy suitcase that is impossible to lift....
(Jank, 2004: 2)

INTRODUCCIÓN

El Mercado Común del Sur (Mercosur) fue creado por el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991 por los Presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el objetivo de facilitar la inserción de sus países en la economía global, teniendo como última meta establecer un Mercado Común del Cono Sur. Como se señala en el Tratado, el Mercosur era una respuesta a «la evolución de los acontecimientos internacionales, especialmente a la consolidación de grandes bloques económicos, y a la necesidad de ocupar un lugar apropiado en la comunidad internacional» (FBIS/Latin América, 1991).

Durante el denominado «periodo de transición» (1991-94), los socios del Mercosur alcanzaron un alto nivel de éxito en la liberalización del comercio intra-bloque usando un sistema de reducciones (programa de los aranceles). El 01 de enero de 1995, el Mercosur era un área de libre cambio que cubría 95% del comercio intrarregional, y una unión aduanera (la segunda más grande del mundo, después de la Unión Europea) con un arancel externo común (AEC) que cubría 85% de mercancías negociadas por el bloque con terceros países. Los cuatro países del Mercosur tienen una extensión mayor que el área continental de Estados Unidos, con 50% de la población, 58% del producto interno bruto, y 40% del comercio exterior total de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Durante el primer lustro de la década del noventa, el Mercosur era considerado una historia exitosa. El comercio intra-Mercosur se incrementó de US\$ 5.2 mil millones en 1991 a US\$ 20.3 mil millones en 1997, a pesar de las políticas cambiarias divergentes en Argentina y Brasil. Sin embargo, a fines de los años 90, especialmente después de la devaluación de la moneda brasileña en enero 1999, el Mercosur entró en una callejón sin salida prolongado. La fragilidad del Mercosur fue demostrada por la reducción de los flujos comerciales intra-bloque y la aparición del unilateralismo dentro del bloque. A pesar de esto, varios expertos (O'Keefe, 2003; Malamud, 2003;

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

Gómez Mera, 2005) tienen una visión abiertamente optimista sobre el futuro del Mercosur. El propósito de este artículo es demostrar las limitaciones de este enfoque. La supervivencia del Mercosur no es una conclusión negada. El bloque sufre un verdadero peligro de convertirse en irrelevante si sigue suspendido en su actual «etapa de transición», sin tomar medidas significativas para perfeccionar la unión aduanera y moverse hacia un mercado común.

Por otra parte, el Mercosur ha sido notablemente exitoso en su proyección internacional aceptando a Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, México, Colombia, y Venezuela como miembros asociados; y firmando acuerdos de libre comercio con la Comunidad Andina (diciembre de 2003), India y la Unión Aduanera Surafricana (diciembre de 2004), mientras continúan negociaciones del libre cambio con la Unión Europea (UE), Estados Unidos y Rusia. El líder del Mercosur, Brasil ha apostado a un socio comercial más importante (la Unión Europea - UE) contra el otro (Estados Unidos), de manera de reducir la dependencia con cualquiera de ellos, usando la amenaza de un área de libre comercio UE-Mercosur, como herramienta de regateo en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Sin embargo, Brasil y Mercosur no pueden jugar este juego indefinidamente. Al momento de escribir este ensayo (mayo de 2005), las negociaciones del libre comercio del Mercosur con Estados Unidos y la Unión Europea están estancadas, dejando la resolución de temas conflictivos, como los subsidios agrícolas de Estados Unidos y la UE, el comercio de servicios, la legislación antidumping de Estados Unidos, a las negociaciones comerciales globales de la Ronda de Doha. El impase en las negociaciones del ALCA disminuye los incentivos para que la UE impulse un acuerdo rápido con el Mercosur. Sin embargo, si las negociaciones del ALCA logran ser reactivadas, el miedo de perder con Estados Unidos el mercado del Mercosur, puede conducir a los europeos a hacer concesiones a los países del Cono Sur cuando se reinicien las negociaciones birregionales en el segundo semestre de 2005.

Según Phillips (2003: 343) la agenda externa se ha convertido en el «pegamento» que mantenía unido al bloque, a pesar de la incapacidad del Mercosur de alcanzar progreso en el frente interno. Sin embargo, cierta evidencia permite argumentar que el estancamiento de la agenda interna del Mercosur se ha convertido en un obstáculo para el progreso en las negociaciones externas. Las discusiones del Mercosur con la UE se han estancado no solamente debido a las extremas reservas de la UE para hacer concesiones en la cuestión de los subsidios agrícolas, sino también por la imposibilidad de los socios del Mercosur de convenir en una lista común de mercancías, a la que se ofrecería el acceso a la UE³.

Desde esta perspectiva, los fracasos internos del Mercosur, como la persistencia de excepciones a la liberalización del comercio intra-bloque⁴, un AEC «perforado», guerras comerciales intra-grupo, pobre coordinación de

políticas, están comprometiendo las perspectivas del éxito en el frente externo. Lejos de servir como «pegamento», la agenda externa desnuda los límites de la agenda interna y la necesidad de superar los obstáculos económicos e institucionales que obstaculizan las perspectivas de consolidar el bloque.

El objetivo principal de este artículo es examinar los vínculos entre la búsqueda por el Mercosur de una nueva agenda para superar su persistente crisis interna, y su ambiciosa agenda externa. ¿La agenda externa del Mercosur garantiza su supervivencia, a pesar de conflictos comerciales continuos entre los Estados miembros, y la ausencia de progresos significativos en la superación de su déficit democrático e institucional mientras que termina la unión aduanera y se dirige hacia un mercado común?

En la sección siguiente, se discute la búsqueda del Mercosur de una nueva agenda interna. La segunda sección proporciona una descripción de la ambiciosa agenda externa del bloque. La tercera sección examina los obstáculos para alcanzar un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea. La cuarta sección analiza las negociaciones entre el Mercosur y Estados Unidos en el marco del ALCA. La quinta sección discute el acuerdo de libre cambio de octubre 2004 entre el Mercosur y la Comunidad Andina. La conclusión examina los vínculos entre las agendas internas y externas del Mercosur, y tres panoramas alternativos para el futuro de este proceso de integración.

UN ESTANCAMIENTO PROLONGADO Y LA BÚSQUEDA DE UNA NUEVA AGENDA INTERNA

La sorprendente resistencia del Mercosur para enfrentar varias crisis internas ha sido mostrada como prueba de la viabilidad futura del bloque (O'Keefe, 2003). Desde esta perspectiva, Argentina y Brasil han invertido demasiado capital político en el Mercosur para dejar que este proyecto desaparezca. Desde 2003, la «Alianza Estratégica» entre el Brasil de Lula y la Argentina de Kirchner ha consolidado al Mercosur como bloque, mientras que contribuye a una convergencia en una agenda externa común. Por ejemplo, Argentina ha adoptado un enfoque similar al de Brasil en el tema del antidumping, tan importante para el Brasil en las negociaciones que involucran a Estados Unidos.

Sin embargo, la enorme disparidad del poder económico entre Brasil y sus socios menores ha tenido un impacto negativo en el Mercosur. Brasil es el país dominante del bloque, con 80% de la población de la subregión y 65% del producto interno subregional. Brasil tiende a concebir al Mercosur como extensión de su propia política exterior, y ha sido renuente en aceptar la creación de las instituciones supranacionales. Como la octava economía más grande del mundo, Brasil ha tenido siempre una política exterior independiente y la opción de una inserción autónoma en la economía internacional.

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

El interés inicial del Brasil en el Mercosur fue motivado por consideraciones estratégicas (fortalecer su poder frente a Estados Unidos) más que por razones comerciales. Ha ejercido un liderazgo informal en el Mercosur, con bajos costos y pocas reglas o instituciones.

Por otra parte, algunos de los requisitos previos básicos para el resurgimiento exitoso del Mercosur no se han alcanzado. «Los esfuerzos para el relanzamiento de la agenda se han empantanado debido a perspectivas divergentes de Brasil y Argentina, y a una tendencia proteccionista cada vez mayor que ha contaminado las políticas comerciales en ambos países» (Costa Vaz, 2004: 252). Como señala Crawley, «los países no han realizado lo que prometieron, porque las agendas domésticas adquirieron primacía sobre el proyecto regional. Esto ha limitado el desarrollo institucional necesario para abordar nuevos temas en la medida que el proceso evoluciona» (Crawley, 2004: 5) Como se asevera en *The Economist* (2004), «el Mercosur modela las políticas extranjeras exteriores de sus países, pero no las domésticas». Esta limitación llegó a ser dramáticamente evidente en la Cumbre Presidencial de junio 2004 en Puerto Iguazu, Argentina, cuyos logros fueron oscurecidos con el anuncio argentino de incrementar sus aranceles y aumentar las barreras arancelarias a las importaciones para limitar la compra de electrodomésticos de Brasil.

El prolongado impasse del Mercosur comenzó después de la crisis del peso mexicano de 1994-95, que afectó seriamente la economía de Argentina. Mientras que el comercio intrarregional se estancó a fines de los años noventa e inicios del nuevo milenio⁵, los choques financieros externos como la crisis financiera asiática de 1997-98, provocaron un resurgimiento de tendencias proteccionistas en los Estados miembros. El problema de las ganancias relativas y los conflictos argentino-brasileños del comercio debilitaron al bloque y Brasil «emergió notoriamente como el beneficiario principal de la competencia reguladora para atraer inversión extranjera dentro de Mercosur» (Motta Veiga, 2004: 183). Lo que comenzó como una situación ganar-ganar se convirtió progresivamente en un juego suma - cero, mientras que las crisis financieras golpearon a los Estados miembros. En 2001, el Ministro de Economía de Argentina, Cavallo, propuso la transformación del Mercosur en un área de libre comercio⁶.

La devaluación brasileña de enero 1999 y la implosión de la economía argentina en diciembre 2001 afectaron la capacidad del Mercosur para realizar progresos hacia una unión aduanera plena y un mercado común. En julio de 1999 el gobierno brasileño amenazó con disolver el Mercosur, mientras que Argentina consideraba seriamente adoptar el dólar estadounidense como su divisa nacional. En el momento más álgido de la crisis de 1999, la diplomacia presidencial entre Argentina y Brasil impidió el derrumbe del Mercosur.

El «relanzamiento» de la agenda, anunciada en 2000, permitió que los Estados miembros identificaran la «nueva serie de intereses estratégicos comunes, firmando acuerdos en un número de temas de política y macroeconomía significativos (como el acuerdo del sector automotor) y diseñando un programa de trabajo a corto plazo», considerando los intereses de todas las partes» (Rozemberg, 2002, 71). Aunque el acuerdo automotriz fue ratificado por Argentina y Brasil, el resto de la agenda «relanzada» no fue puesta en ejecución, pues el bloque fue debilitado por la crisis argentina de 2001/02 y la devaluación constante de la moneda brasileña, que estimuló una nueva ronda de conflictos comerciales argentino-brasileños. Sin embargo, el Mercosur sobrevivió a la crisis de Argentina, y la devaluación de enero 2002 en este país aumentó las perspectivas para la coordinación macroeconómica entre Buenos Aires y Brasilia.

En la cumbre presidencial de junio de 2003 en Asunción, Paraguay, los socios del Mercosur reafirmaron su compromiso de consolidar al Mercosur como unidad política, mientras se movían hacia una unión aduanera plena y un mercado común para el 2006. Los cuatro presidentes reconocieron la necesidad de ser flexibles: flexibilidad en el tema de las asimetrías entre los Estados miembros. Este reconocimiento abrió el camino para reactivar la agenda interna y de lanzar un Programa de Trabajo del Mercosur (denominado Objetivo 2006) patrocinado por Brasil, con metas y plazos específicos para ejecutar una ambiciosa agenda interna con cinco objetivos: 1) defensa común del comercio y política de competencia, 2) eliminación del antidumping y derechos compensatorios en el comercio intra-Mercosur, 3) uso de una disciplina común de incentivos a las exportaciones, 4) armonización de indicadores macroeconómicos, y 5) la consolidación de la estructura institucional del bloque (Taccone y Nogueira, 2004: 79).

Si continúa la recuperación económica del Cono Sur, el incremento de la interdependencia entre los Estados miembros facilitará la puesta en práctica del «Objetivo 2006». Sin embargo, los recurrentes conflictos comerciales argentina-brasileños son sólo un síntoma de problemas internos más profundos. La débil estructura institucional del bloque, a menudo, ha conducido a los Estados miembros a burlar las normas subregionales. Por ejemplo, en 2001, en medio de una prolongada recesión, Argentina modificó de forma unilateral aranceles, eliminando aquellos sobre los bienes de capital e incrementándolos en un 35 % en los bienes de consumo.

El incremento del unilateralismo en el Mercosur ha debilitado la aún imperfecta unión aduanera. Como asevera Ríos (2004), como existen 800 excepciones al AEC del bloque es probablemente más correcto caracterizar a la agrupación como área de libre cambio con un AEC para un cierto comercio de bienes, que como «verdadera» unión aduanera «real» (incluso imperfecta)⁷. Por otra parte, el área de libre cambio es frágil. El azúcar y los automóviles

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

todavía están sometidas a reglas especiales y se excluyen del libre comercio intrarregional. Argentina anunció en octubre de 2004, que no liberalizaría el comercio de vehículos de motor con Brasil en 2006 según lo convenido inicialmente, porque el déficit entre los dos países había incrementado en 2002-2004. Los permisos para establecer barreras no arancelarias intra-bloque han contribuido a limitar el comercio entre los miembros de Mercosur, y su eliminación completa está programada para 2006 (De Azevedo, 2003: 24).

AGENDA EXTERNA DEL MERCOSUR: ¿«EL PEGAMENTO» QUÉ MANTIENE AL BLOQUE UNIDO?

El Mercosur fue concebido como un instrumento para aumentar el poder de negociación de los países del Cono Sur con relación a los bloques económicos regionales de los países desarrollados en el ambiente internacional de la post- Guerra Fría⁸. Luego de convertirse en una unión aduanera imperfecta en 1995, el bloque comenzó a proyectarse como un agente importante en el escenario mundial. El Protocolo de Ouro Preto estableció instituciones permanentes en Mercosur con status jurídico internacional, permitiendo al Mercosur representar a los cuatro Estados miembros en las negociaciones comerciales. Desde sus inicios, la agenda externa era crucial para el éxito del Mercosur, «[brindando a] sus miembros una plataforma para proyectarse en los mercados mundiales y un marco dentro del cual ellos [eran] capaces de adaptarse mejor a la globalización» (Klom, 2003: 353). La agenda externa del Mercosur era un componente importante del «Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000», convenido en la Cumbre Presidencial del bloque, de diciembre de 1995. Una agenda externa ambiciosa es congruente con el modelo autónomo del Mercosur, según el cual, el bloque «está aquí para quedarse» como un instrumento a través del cual los Estados miembros acuerden activar políticas y estrategias para promover el desarrollo económico, la industrialización autónoma, y la integración sostenible (Ferrer, 1997: 9).

El ritmo de la agenda externa del Mercosur ha sido marcado, en un grado significativo, por la política exterior de Brasil, y por las asimetrías estructurales entre este país, por un lado, y Argentina, Uruguay, y Paraguay, por el otro, que fueron exacerbadas en los años noventa por las divergentes políticas del cambio de Argentina y Brasil. Durante los noventa, Argentina se convirtió en mucho más dependiente de Brasil (30 por ciento de las exportaciones argentinas se dirigen a Brasil), que Brasil de Argentina. Brasil es un «*global trader*» con grandes pretensiones de poder. Como afirma Almeida (1998: 60) «Brasil guarda la clave estratégica de la agenda política y económica del Mercosur en el siglo XXI».

El Mercosur siempre ha sido una parte importante de la gran estrategia brasileña. La ampliación del bloque (por ejemplo, la propuesta de Brasil en

1993 de crear un Área de Libre Comercio Sudamericana) ha sido siempre más importante en el cálculo estratégico de Brasil, que la solución de los problemas internos del Mercosur. La visión geopolítica de Brasil ayuda a explicar el recelo del Mercosur para aceptar la creación de instituciones supranacionales, exigida en varias ocasiones por sus socios de menor tamaño.

La unidad sudamericana es un componente esencial de la gran estrategia brasileña. Un bloque de negociación suramericano unido sería capaz de enfrentar a Estados Unidos no solo en las negociaciones de ALCA, sino también en los otros asuntos de la agenda del Hemisferio Occidental, incluyendo temas de seguridad. El poder económico y militar desproporcionado de Estados Unidos en la era de la post- Guerra Fría (Post 11 de septiembre), conduce a Brasil a intentar buscar un equilibrio frente a la excesiva influencia de Estados Unidos en América del Sur. La asociación estratégica de Brasil con Argentina se debe examinar en ese contexto. El segundo aspecto de la estrategia de Brasil para equilibrar a los Estados Unidos en la región ha sido la búsqueda de una asociación estratégica entre el Mercosur y la Unión Europea.

Una vez que el protocolo de Ouro Preto concediera a Mercosur status jurídico internacional, la estrategia comercial del Mercosur cambió su enfoque del programa interno a sus relaciones exteriores, intentando separar las negociaciones externas de la agenda interna. Las negociaciones externas fueron conducidas en tres importantes áreas: (1) la renegociación de las preferencias comerciales bilaterales concedidas a otros países latinoamericanos en el marco de la ALADI, (2) Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y (3) Las negociaciones con la Unión Europea en el marco del Acuerdo Interregional de Cooperación de 1995.

Al separar la agenda externa de los problemas internos de los Estados miembros se esperaba «maximizar las oportunidades externas y proyectar al Mercosur internacionalmente, mientras se preservaba altos niveles de discreción para manejar su asuntos internos» (Costa Vaz, 2004: 244). Esta estrategia soslayó las inevitables conexiones entre las dos agendas en la era de la globalización. En vez de proporcionar el «pegamento» que garantizaría la consolidación del Mercosur como bloque de negociación autónomo, el énfasis en la agenda externa era un «*flight forward*», una acción evasiva sin realmente fortalecer al Mercosur. Como asevera Costa Vaz (2004: 249), después de la crisis financiera asiática de 1997-98, las restricciones externas «acentuaron las vulnerabilidades internas, haciendo imposible mantener el manejo de las relaciones exteriores independiente de la agenda interna». Un bloque debilitado por conflictos recurrentes de comercio entre Argentina y Brasil no podría proyectarse internacionalmente con una sola

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

voz, a menos que los socios de menor tamaño, de este último, acordaran subordinar sus políticas económicas externas a la gran estrategia de Brasil. Sin embargo, a fines de los noventa, Argentina y Uruguay jugaron con la idea de promover acuerdos comerciales bilaterales con Estados Unidos⁹. Incluso Brasil traicionó el concepto de una agenda externa común del Mercosur al firmar un acuerdo comercial bilateral con la Comunidad Andina.

Desde inicios del nuevo milenio, la colapsada agenda interna del Mercosur se ha convertido en un obstáculo que impide el progreso en el frente externo. La falta de compromiso con el arancel externo común debilita las negociaciones con otros bloques regionales. De forma semejante, divergencias en temas como las compras gubernamentales y el comercio de servicios «es una dificultad para que el Mercosur establezca una posición común en su negociaciones externas» (Crawley, 2004: 12). En ausencia de un progreso verdadero en la consolidación del Mercosur, sus compromisos son menos creíbles en el frente externo. Esto es especialmente válido en el caso de las negociaciones del libre comercio entre el Mercosur y la UE, porque esta última ha sido enfática en señalar que negociará solamente con el Mercosur como un bloque.

Existen tres enfoques sobre la relación entre las agendas externa e interna del Mercosur. Según algunos expertos, la agenda externa influye demasiado en la agenda interna, al determinar y establecer límites sobre lo que se debe hacer internamente. Desde esta perspectiva, «[las negociaciones externas] podrían determinar si sucede *cualquier cosa* internamente: ... si Brasil no está interesado en negociaciones externas verdaderas, los países más pequeños pueden esperar preguntarse ¿a qué propósito realmente sirve el Mercosur?» (Crawley, 2004: 13).

En una segunda visión se argumenta que una exitosa ejecución de la agenda interna es un requisito previo para obtener concesiones significativas en las negociaciones comerciales externas. Si Argentina y Brasil no superan sus recurrentes conflictos comerciales no podrán seguir jugando con eficacia el juego de «Estados Unidos contra la Unión Europea. Ambos pueden terminar perdiendo si el Sur no permite continuar con éxito la agenda de Cancún de septiembre 2003, obteniendo concesiones significativas de Estados Unidos y la Unión Europea en la Ronda de Doha, en temas como los subsidios agrícolas y la eliminación de las barreras no arancelarias para las exportaciones de los países del sur hacia los mercados nortños.

Una tercera visión considera que las negociaciones externas son irrelevantes para el futuro del bloque porque el Mercosur no obtendrá mucho en las negociaciones con los bloques comerciales del norte, aunque actúen como bloque o en forma separada» (Crawley, 2004: 13). Para este enfoque pesimista, Estados Unidos y la Unión Europea están poco dispuestos a hacer concesiones significativas al Mercosur, sea en las negociaciones

birregionales o en la Ronda de Doha.

Cada una de estas interpretaciones del asunto es influenciada por un enfoque particular de la cuestión de la globalización. Aquellos que argumentan que la globalización (especialmente la globalización financiera) es inevitable tienden a percibir la posición del Mercosur en sus negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea como similar a la de México durante las negociaciones de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a inicio de los años noventa: con muy poco poder para obtener concesiones significativas de los socios desarrollados más poderosos. Desde esta perspectiva, la agenda externa del Mercosur es sólo un mecanismo de ajuste a los requisitos de la «integración profunda» de la globalización comercial y financiera. Una interpretación alternativa considera que la resistencia a la globalización está creciendo en América Latina, especialmente en el Cono Sur, y que el regionalismo estratégico del Mercosur se está enfrentando realmente al regionalismo estratégico de Estados Unidos y de la UE en una economía global de bloques regionales competitivos. Este enfoque soslaya la globalización financiera como limitación en la capacidad de los países del sur para coordinar con eficacia políticas económicas y de preservar la estabilidad macroeconómica frente a las crisis financieras externas tales como la ocurrida en Asia en 1997-98. A fines de los años noventa, estas crisis redujeron seriamente la capacidad de los socios del Mercosur de profundizar el proceso de integración mediante una mayor coordinación de las políticas internas y externas, incluso aunque el Mercosur haya manejado con éxito el juego de la «Unión Europea contra Estados Unidos/TLCAN en negociaciones paralelas con ambos bloques. En junio de 2000, el intento de 'relanzar' al Mercosur como una unidad política y estratégica estableció una vinculación entre las agendas domésticas y externas del Mercosur, intentando acabar con las divisiones internas al establecer bases comunes para las negociaciones externas» (Phillips, 2001: 577). Esta vinculación pronto demostró ser frágil, cuando los socios del Mercosur debieron enfrentar el dilema de salvar, redefinir, o abandonar la agenda económica de los años noventa, en medio de la creciente resistencia a la globalización neoliberal en América Latina.

MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: LA AGENDA EXTERNA LIMITADA POR LA AGENDA DOMÉSTICA

Las negociaciones de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea son parte de un proyecto más amplio. La declaración conjunta firmada en la Primera Cumbre del Birregional realizada en 1999 en Río de Janeiro, incluye 54 áreas para la acción y la cooperación en temas políticos, económicos y culturales, con el propósito de establecer una alianza estratégica entre ambos bloques negociadores.

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

Es discutible si la Unión Europea y América Latina pueden establecer una sociedad que asegure una asociación estratégica como contrapeso eficaz al creciente poder de Estados Unidos¹⁰. Las perspectivas de una sociedad del birregional dependen en última instancia de la voluntad política de ambos lados para superar sus diferencias en las negociaciones de libre comercio.

Para el Mercosur, la UE es un socio comercial más importante que Estados Unidos¹¹. Las exportaciones de la UE al Mercosur han crecido mucho más rápidamente que las importaciones de la UE desde Mercosur. «En 1990, Mercosur todavía tenía un considerable superavit comercial con la UE. Este desapareció en 1994, y el Mercosur desde entonces ha tenido un déficit comercial creciente» (Bulmer-Thomas, 2000: 8). En consecuencia, existe un fuerte lobby en el Mercosur en favor de un acuerdo de libre comercio que permita tener un mayor acceso al mercado de la Unión Europea. Brasil ha jugado la «Carta Europea» como estrategia de negociación que le permita obtener concesiones de Estados Unidos en las discusiones del ALCA, pero ha preferido no avanzar demasiado rápidamente hacia el libre comercio con la Unión Europea (a pesar del impacto positivo de un acuerdo para las exportaciones agrícolas brasileñas) para evitar los considerablemente negativos efectos, a corto plazo, del acuerdo, para los grupos de interés domésticos (Klom, 2003: 356).

Por otra parte, el comercio «de Europa con América Latina se concentra ahora en el mercado del Mercosur, y las exportaciones de éste han estado creciendo más rápidamente que las exportaciones a casi cualquier otro mercado desde 1990» (Klom, 2003: 356). Por lo tanto, también existe un lobby importante dentro de la UE que favorece un acuerdo de libre comercio con el Mercosur. Sin embargo, también algunos *lobbies* poderosos se oponen a un acuerdo comercial birregional en Europa y en el Cono Sur. Los granjeros franceses tienen interés en boicotear el acuerdo, para evitar la competencia con los productos agrícolas del Mercosur¹².

El 12 de noviembre de 2003, en una reunión ministerial de comercio entre la UE y el Mercosur, se acordó un mapa de ruta («El Programa de Bruselas») para la fase final de las negociaciones del libre comercio, con el objetivo de concluir un acuerdo comercial antes de octubre de 2004. Aunque ambas partes intentaron superar sus diferencias, fracasaron en alcanzar un acuerdo. Los europeos exigieron un mayor acceso para sus exportaciones industriales (calzado, textiles) al Mercosur, así como mayor acceso a los contratos de servicios y compras gubernamentales en el Mercosur. Este último solicitó un acceso mayor al mercado de alimentos de la UE. Ambas partes, decidieron reiniciar las negociaciones en abril de 2005, sin fijar un plazo para terminarlas.

El fracaso de las negociaciones UE - Mercosur obedeció a varios factores. Como las perspectivas de un ALCA se desvanecen en el horizonte, los países de la UE están menos preocupados de perder su posición dominante en el

mercado suramericano en favor de Estados Unidos, y pueden esperar hasta que los temas polémicos, como el comercio de servicios y los subsidios agrícolas, sean resueltos en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales globales¹³. En segundo lugar, los países del Mercosur no fueron capaces de acordar una oferta atractiva del acceso al mercado para las importaciones de la UE, y terminaron por proponer un mínimo común denominador que era inaceptable para la UE¹⁴. Tercero, los cambios de personal en la Comisión Europea, y el inicio de la presidencia de la UE por los Países Bajos, hizo más difícil alcanzar el acuerdo birregional antes del plazo de octubre 2004¹⁵.

La incapacidad del Mercosur de alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE, que habría abierto este mercado a sus exportaciones agrícolas, confirma la hipótesis de que el éxito en la agenda interna del bloque es un prerequisite para el éxito en el frente externo. Durante las negociaciones con la UE, las divisiones entre los Estados miembros debilitaron la posición del Mercosur sobre su grado de preparación para abrir su apenas incipiente espacio económico común a las exportaciones de la UE. Como Ríos asevera (2004: 20), «los diversos criterios usados por los países miembros del Mercosur para diseñar sus propias listas reflejan en gran parte sus diversas actitudes frente al AEC [arancel externo común]». Paraguay y Uruguay (y en menor medida, Argentina) prefieren un nivel más bajo de protección para las importaciones extra-regionales de bienes de capital, mientras que a Brasil le preocupa una apertura total de este sector a la competencia externa. Brasil también desea asegurar la reciprocidad en el área de los bienes agrícolas, para productos en los cuales es competitivo.

Un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, que conduzca a una asociación estratégica birregional garantizaría la supervivencia del Mercosur, incluso si se crease un ALCA, porque consolidaría al Mercosur como unidad política y estratégica. Después de firmar un acuerdo comercial con la UE, el Mercosur, como unión aduanera perfecta estaría en una mucha mejor posición para negociar uno similar con Estados Unidos, sin perder su identidad como un bloque de negociación autónomo. El fracaso en 2004 de las negociaciones entre la UE y el Mercosur, demuestra que este último debe hacer progresos en su agenda interna para tener éxito en su proyección externa como bloque. Es fundamental que el Mercosur perfeccione la unión aduanera para presentar una posición unificada en las negociaciones externas. En ausencia del progreso en la agenda interna, «el poder de negociación» es escaso para obtener concesiones en las discusiones con bloques comerciales más poderosos, como la UE, aunque puede ser suficiente para impulsar acuerdos preferenciales de libre comercio con países como India o Rusia.

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

EL MERCOSUR Y EL JUEGO FINAL DEL AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS (ALCA)

Los socios del Mercosur demostraron notable unidad durante las reuniones ministeriales comerciales que establecieron la estructura de las negociaciones del ALCA, después de la primera cumbre de las Américas en Miami de diciembre de 1994. Estados Unidos no pudo imponer un formato «país por país» con objeto de establecer un tipo arreglo bajo la modalidad de «ejes y radios». En lugar de ello, el Mercosur obtuvo dos importantes victorias diplomáticas en la Cuarta Reunión Ministerial de Comercio de San José, Costa Rica (19 de marzo de 1998): (1) el ALCA sería un compromiso único, y (2) los países podrían negociar como miembros de un bloque subregional, forzando así a Estados Unidos a negociar el ALCA con el Mercosur como bloque unido. Por otra parte, Estados Unidos tuvo que aceptar la creación de un Grupo de Negociación sobre Agricultura.

La crisis del Mercosur en 1999, cuando estaba al borde del colapso, minó seriamente su capacidad para actuar como bloque en las negociaciones comerciales hemisféricas. La recesión económica en los países del Mercosur en 1999-2001 y la implosión de la economía argentina en 2001-2002 proveyó a Estados Unidos de ventaja adicional en las negociaciones de ALCA, que se incrementó cuando en octubre 2002 el Congreso estadounidense, finalmente concedió la autoridad de «Vía Rápida» (renombrada como «Autoridad de Promoción Comercial») al presidente Bush. Los recurrentes conflictos comerciales entre Argentina y Brasil hicieron difícil establecer políticas comerciales comunes. En el primer semestre de 2001, Argentina, Paraguay, y Uruguay modificaron de forma unilateral el arancel externo común, debilitando la identidad del Mercosur como unión aduanera y deteriorando la capacidad del bloque de mantener una posición de negociación fuerte y consistente en las diversas iniciativas de su agenda externa.

En abril 2001 los socios del Mercosur participaron en la Tercera Cumbre de las Américas en Québec, Canadá, con posiciones divergentes con respecto al arancel básico del bloque para la etapa final de las negociaciones del ALCA; acordaron solamente presentar una posición común respecto a este tema en abril de 2003¹⁶. Por otra parte, han tenido éxito en elaborar y mantener una posición única respecto al acceso a los mercados, convergiendo en la posición del Brasil de que el ALCA es solamente aceptable para Mercosur si es para obtener un mayor acceso a aquellos sectores del mercado de Estados Unidos, como la industria del calzado, que son altamente protegidos por la legislación antidumping (Barbosa, 2001: 153). Los socios del Mercosur también han presentado una posición unificada respecto a la aplicación de subsidios agrícolas, la razón principal del estancamiento en las negociaciones de ALCA. La unidad argentino-brasileña era crucial en la octava reunión ministerial comercial de ALCA en Miami, en noviembre de 2003, cuando la

Argentina apoyó de forma indiscutible a Brasil y derrotó una oferta comercial de último momento de Estados Unidos (Greider y Rapoza, 2003: 12).

En la octava Reunión Ministerial de Comercio, los 34 países participantes acordaron establecer un ALCA a «dos velocidades». La idea de un ALCA «abarcante» se mantuvo y se ordenó a los nueve Grupos de Negociación realizar progresos en sus áreas respectivas. Las partes acordaron desarrollar un conjunto «común y balanceado» de los derechos y obligaciones aplicables a cada país, pero las partes interesadas [podrían] elegir desarrollar una liberalización adicional y mayores disciplinas» sobre una base bilateral o plurilateral (Declaración Ministerial de Miami, 2003).

La Declaración de Miami no se ha puesto en ejecución y las negociaciones del ALCA continúan en el limbo. En la reunión del Comité de las Negociaciones Comerciales en Puebla (febrero de 2004), las partes no pudieron convenir en las reglas básicas de negociación para una ALCA «más ambicioso». El Mercosur quería poner en la mesa de negociación todos los tipos de productos, mientras que Estados Unidos y otros catorce países preferían negociar el acceso del mercado solo para una «parte sustancial» (entre 80 por ciento y 90 por ciento) de los bienes sometidos a reducciones arancelarias. La razón principal del estancamiento de las negociaciones ha sido el sector agrícola. Estados Unidos insiste en su derecho de mantener los subsidios si «las exportaciones altamente subsidiadas de la Unión Europea comienzan a tener acceso al área». En octubre de 2004, no había habido reunión alguna de los nueve Grupos de Negociación del ALCA y se pospuso hasta 2005 una reunión ministerial de comercio de los 34 países. En diciembre, Eduardo Duhalde, presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, declaró que no habría ningún ALCA «hasta que Estados Unidos pusiese fin a los subsidios [agrícolas]». Era obvio que el plazo de enero 2005 para firmar el ALCA no sería resuelto¹⁷.

De forma similar a lo ocurrido en las negociaciones de libre comercio entre la UE y el Mercosur, las negociaciones del ALCA se han estancado debido a los poderosos lobbies domésticos, especialmente en los dos países que tienen más peso para lograr su conclusión exitosa: Estados Unidos y Brasil. Estados Unidos se volvió más proteccionista durante la primera administración de George W. Bush, y menos dispuesto a comprometerse en temas que importan a América Latina: subsidios agrícolas y normas antidumping contra las exportaciones manufactureras de la región. La administración Bush ha impuesto elevados aranceles a las importaciones de acero, levantadas luego debido a la presión europea y brasileña. En mayo 2002, el Congreso de Estados Unidos aprobó una nueva legislación agrícola que otorgaba a los granjeros estadounidenses entre 15 y 20 mil millones de dólares por año en subsidios¹⁸. Brasil ha intentado retrasar la conclusión de las negociaciones del ALCA pues teme que su sector industrial doméstico

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

no pueda competir con el estadounidense. Algunas industrias brasileñas, como los servicios financieros, electrónica, y los bienes de capital, no sobrevivirían si el ALCA llega a existir.

La parálisis en las negociaciones formales del ALCA que siguieron a la octava Reunión Ministerial de Comercio en Miami se ha interpretado como una victoria para el Brasil y el Mercosur, porque Estados Unidos no pudo continuar su agenda de un «ALCA estilo TLCAN», incluyendo todas «las nuevas disciplinas» en un solo proceso de negociación. Sin embargo, la Declaración de Miami permite que Estados Unidos promueva la estrategia de «divide y vencerás» de acuerdos bilaterales de comercio con países individuales, utilizando como modelo el Acuerdo de Libre Comercio con Chile de junio 2003.

MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA: HACIA UNA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

Después de ocho años de arduas negociaciones, el 18 de octubre de 2004 el Mercosur y los países de la Comunidad Andina -CAN- (Bolivia Colombia, Ecuador, Perú, y Venezuela) firmaron un acuerdo de complementación económica para establecer el quinto bloque comercial más grande del mundo, considerado un paso importante hacia la creación de un Area de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) (Lexis-Nexis, 2004). El acuerdo de libre comercio Mercosur- CAN es un paso importante para alcanzar la unidad suramericana, un elemento esencial de la gran estrategia de Brasil para lograr un equilibrio en la influencia de Estados Unidos en América del Sur.

Las negociaciones Mercosur-CAN comenzaron con el acuerdo marco firmado en Buenos Aires el 16 de abril de 1998. El lento progreso en las negociaciones obedeció a la existencia de posiciones divergentes dentro de cada bloque y temores por una hegemonía brasileña de parte de los países andinos. Las comunidades de negocios en Colombia y Venezuela temían perder su acceso preferencial al mercado intra-andino frente a Brasil y Argentina. Entre 1999-2000 las negociaciones birregionales fueron afectadas por el estancamiento de la agenda externa del Mercosur provocada por sus severas dificultades internas. Las negociaciones bloque-bloque también fueron complicadas por la incapacidad del Mercosur de concluir o ampliar acuerdos individuales con terceros países miembros de la ALADI, incluyendo los países de la CAN. Mientras que Argentina intentó reiniciar negociaciones con los países andinos de forma individual para «actualizar» los viejos acuerdos preferenciales de la ALADI, Brasil se propuso establecer un área de libre comercio con la CAN como bloque. Temiendo la competencia de los sectores agrícolas más avanzados del Mercosur, los países de la CAN proponían un período más extenso para la reducción de los aranceles al propuesto por el Mercosur para todos los productos sensibles que pertenecían al denominado

«patrimonio histórico» de los acuerdos de ALADI. Mercosur quería una lista de productos sensible lo más reducida posible, con un cronograma de la reducción de los aranceles más elevados de 15 años. Finalmente, los dos bloques lograron superar sus diferencias, firmando en octubre de 2004 un acuerdo de libre comercio que fue elogiado por el Ministro de Asuntos Exteriores brasileño Celso Amorin por respetar los intereses de los países menos desarrollados en ambos bloques (Lexis-Nexis, 2004).

Las negociaciones de este acuerdo ilustran el acoplamiento entre las agendas doméstica y externa del Mercosur y los límites de la hipótesis según la cual la agenda externa sirve como «pegamento» para el bloque. El estancamiento de la agenda interna del Mercosur entre 1998 y 2001 era un obstáculo para hacer progresar el programa externo, incluyendo las negociaciones con la Comunidad Andina. A fines de 2001, cuando el Cono Sur estaba en medio de una profunda crisis económica, eran escasas las perspectivas de una finalización exitosa de las negociaciones de libre comercio del Mercosur con la CAN. Sin embargo, en 2003-2004 tres eventos positivos en el Mercosur mejoraron el pronóstico para una conclusión acertada de las negociaciones: (1) la convergencia de las políticas de tipo de cambio entre los socios del Mercosur, (2) la recuperación económica en Argentina, y el resto del Cono Sur y (3) los nuevos gobiernos de centro-izquierda en los cuatro países del Mercosur expresamente comprometidos con el resurgimiento del bloque.

La agenda interna del Mercosur está determinada no solamente por intereses divergentes y por preferencias de políticas públicas entre los Estados miembros, sino también por la política doméstica y la situación económica en cada uno de ellos. Los cambios políticos y económicos en los dos socios más grandes del Mercosur (la recuperación económica y el nuevo liderazgo en Argentina y Brasil) permitieron un compromiso político más fuerte por parte del Mercosur para alcanzar un acuerdo con la CAN.

El 9 de diciembre de 2004, los presidentes sudamericanos firmaron la carta fundamental de la Comunidad Sudamericana de las Naciones (CSN), de una idea propuesta por primera vez en la Cumbre Presidencial Sudamericana de Brasilia (2000), con el propósito de promover la unidad sudamericana, como un mecanismo para superar «la desigualdad, la exclusión social, el hambre, la pobreza, e inseguridad», al tiempo que la región se convierte en más competitiva (Mercopress, 2004). La idea de CSN tiene connotaciones geopolíticas obvias, pues conlleva el mensaje de que América del Sur desea hacerse cargo de su propio futuro en la era de la globalización.

CONCLUSIÓN: LAS AGENDAS INTERNA Y EXTERNA DEL MERCOSUR Y SUS PERSPECTIVAS DE SUPERVIVENCIA

Una agenda externa demasiado protagónica no garantiza la supervivencia del Mercosur hasta que el bloque se ocupe de las causas de su prolongado

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

estancamiento en la ejecución de su agenda interna. Como asevera Klom (2003: 353), «el Mercosur se ha estancado en una fase de transición, comparable a aquella de la Comunidad Europea durante los años 60 y 70». Si el Mercosur lograr sobrevivir a esta fase depende de una variedad de factores externos e internos. Desde sus inicios, la agenda externa fue crítica para el éxito del Mercosur. Las aspiraciones de política exterior del Mercosur accionaron decisiones internas, tales como el Protocolo de Ouro Preto en 1994, que otorgó a Mercosur personalidad jurídica, permitiendo que actúe como una sola entidad en las negociaciones con la Unión Europea. Sin embargo, como las secciones precedentes demuestran, el estancamiento de la agenda interna se ha convertido en un obstáculo para lograr progresos adicionales en el frente externo.

En el pasado, el progreso en el frente externo era un instrumento para inducir a los socios del Mercosur a hacer progreso en la agenda interna. Cuando las negociaciones del ALCA parecían avanzar, los países de Mercosur, especialmente Brasil, parecían más comprometidos en perfeccionar de forma plena la unión aduanera, para evitar el peligro de irrelevancia si el ALCA se materializaba. De forma inversa, como las perspectivas del ALCA se evaporaron en 2004, Brasil y sus socios están menos presionados por consolidar al Mercosur, a pesar de las demandas retóricas de unidad del Cono Sur. La misma dinámica ha funcionado durante las negociaciones con la Unión Europea. Como las negociaciones del Mercosur con sus dos socios extra-regionales más importantes (Estados Unidos y la Unión Europea) están ahora estancadas, existe cierto peligro de la resignación que puede exacerbar divisiones internas del bloque aún sin resolver, considerando que en las cruciales negociaciones comerciales de la Ronda Doha participarán individualmente, no como bloque. Ha llegado a ser cada vez más evidente que la voluntad política y una agenda externa ambiciosa pueden ser insuficientes para revertir la declinación del Mercosur, y que forjar una visión común de hacia donde va el proceso es crucial para cualquier posterior progreso (Crawley, 2004: 10). A fin de cuentas, el destino del Mercosur será decidido por la capacidad del bloque de superar los obstáculos internos que obstaculizan la consolidación de la unión aduanera.

Brasil tiene un fuerte interés en preservar el Mercosur para consolidar su posición en las negociaciones del ALCA, pero ha sido siempre renuente a aceptar la creación de instituciones supranacionales. Sin embargo, Brasil parece tomarse más seriamente su papel de liderazgo en el Mercosur desde la asunción de Lula a la presidencia en enero de 2003. La prueba de su compromiso de proveer los bienes públicos requeridos para que la integración avance es su apoyo al Protocolo de Olivos para la solución de controversias, y decisiones similares que conducen a la aparición de instituciones supranacionales incipientes en el Mercosur¹⁹. Por otra parte, el Brasil es un

«*global trader*» y mucho menos dependiente del Mercosur que sus socios más pequeños²⁰. Por lo tanto, podría buscar una inserción autónoma en la economía internacional, o podría llegar a un acuerdo con Estados Unidos si puede tener el acceso verdadero al mercado de este país para sus productos manufacturados.

Sin embargo, la política de las negociaciones del ALCA ha aumentado el compromiso de Brasil con el Mercosur, que por varias razones ha llegado a ser extremadamente importante para la gran estrategia de este país. En primer lugar, el Mercosur es muy valioso para las relaciones de Brasil con Europa. En segundo lugar, Brasil ha invertido mucho capital diplomático y político en el Mercosur; no puede permitirse volver a una rivalidad con Argentina. En tercer lugar, un Mercosur consolidado permitiría que Brasil se ocupara con más eficacia de las crisis financieras futuras. En cuarto lugar, la alianza estratégica con sus vecinos del Cono Sur permite que Brasil realce su papel de dirección en la región mientras que «logra un equilibrio» con Estados Unidos. El Mercosur también importa desde una perspectiva puramente económica, según lo ha demostrado el interés de Brasil en promover «cadenas productivas» en el mercado del Cono Sur. Debe observarse, sin embargo, que el objetivo verdadero de Brasil es crear un bloque suramericano de negociación. Como afirman Taccone y Nogueira (2001: i), «el Mercosur es un mecanismo necesario pero insuficiente» para alcanzar esa meta. Para Brasil, «sin la participación de los otros países sudamericanos los incentivos para profundizar la integración subregional son débiles». Esto ayuda a explicar el entusiasmo de Brasil con la ampliación del Mercosur agregando nuevos miembros a través del status de asociado o mediante acuerdos de libre comercio²¹.

Argentina y Brasil han tenido siempre la opción de enfrentar solos los retos de la globalización. A pesar de ellos, han optado por marchar juntos para defenderse de los riesgos del capitalismo global. Las capacidades del Estado se consolidan, no se debilitan, por el nuevo regionalismo que personifica el Mercosur. Esto es confirmado por la capacidad de Brasil y Argentina de recuperar el control del proceso del Mercosur bajo el liderazgo de Lula y Kirchner, lo que ha sido posible por una recuperación de la capacidad del Estado, que va a la par con la recuperación económica del Cono Sur en 2003-2004. En el caso de Argentina, al apostar por las reglas de la globalización, resultó ser el perdedor del juego en los años noventa. Las crisis financieras de fines de los años 90 significaron muchas limitaciones para el Mercosur y sus Estados miembros, pero también demostraron la necesidad de unidad política y de negociación como bloque para sobrevivir en el difícil mundo de la globalización.

Como señala Costa Vaz (2002: 107), «ha habido una notoria desconexión entre las agendas internas y externas del Mercosur» y de su relación con el

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

objetivo último del bloque: la creación de un mercado común. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina bajo Lula y Kirchner puede contribuir a reconectar las agendas internas y externas, pero la naturaleza intergubernamental del proyecto del Mercosur (completamente dependiente del liderazgo presidencial) es un obstáculo para consolidar la alianza, haciendo permanente la reconexión entre las dos agendas. La agenda externa en sí no es suficiente para salvar al Mercosur del peligro de convertirse en irrelevante, sin importar si existe progreso substancial en sus negociaciones del libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. Para sobrevivir, Mercosur necesita desarrollar una alternativa subregional coherente con la globalización neoliberal, que incremente las capacidades individuales de los Estados miembros (un proceso que ha comenzado en Argentina) y ayude a recuperar realmente la credibilidad al ejecutar el ambicioso programa aprobado en la Cumbre Presidencial de junio 2003 en Asunción.

El «déficit institucional del Mercosur» (Motta Veiga, 2004b: 9-15) es el mayor obstáculo para superar su persistente crisis y para solucionar el problema de credibilidad del bloque. El compromiso de los Jefes de Estado del Mercosur para relanzar el proyecto de integración, al tiempo que tratan el problema de las asimetrías en tamaño y políticas públicas es un paso en la dirección adecuada²². El tema es si la declinación del Mercosur se puede revertir con suficiente tiempo para prevenir la desintegración e irrelevancia del bloque. El estancamiento en las negociaciones del ALCA y de las negociaciones birregionales del Mercosur con la UE ofrece una ventana de oportunidad para reconstruir el bloque y prevenir su declinación permanente.

El futuro del Mercosur dependerá de si los actores políticos domésticos en los países miembros puedan articular alternativas razonables a la globalización neoliberal que debe tener necesariamente una dimensión subregional/regional sudamericana, para ser eficaz desde el punto de vista geopolítico. La solución de la tensión al interior del gobierno de Lula, en Brasil, entre una facción pro-neoliberal, representada por el Ministro de Hacienda Antonio Palocci, y una facción anti-neoliberal y autonomista, conducida por el Ministro de Asuntos Exteriores Celso Amorin, tendrá un impacto significativo en las posiciones negociadoras de Brasil (y el Mercosur) en las diversas arenas de la agenda externa (Ronda de Doha, UE, ALCA). Ciertos sectores de la industria doméstica y de la agricultura del Brasil, y varios sectores de negocios han reclamado una mayor flexibilidad en las negociaciones del ALCA y pueden convencer al gobierno de Lula para que realice concesiones si las negociaciones del ALCA se reinician en 2005.

Según Phillips (2004: 116-27), la reorganización del proyecto regionalista hace inevitable un Mercosur reconstruido. Sin embargo, las tensiones recurrentes entre Argentina y Brasil, y otros problemas sin resolver de la agenda interna del Mercosur crean la posibilidad de disolución del bloque. Si Brasil

intenta conducir al Mercosur en la dirección de un «ajuste» en la línea del proyecto de un ALCA, según el modelo TLCAN propuesto por Estados Unidos, la Argentina de Kirchner podría abandonar el Mercosur si se profundizan las desigualdades sociales, debido a las insuperables asimetrías estructurales con Brasil²³.

A pesar de la resistencia del Mercosur y la resistencia frente a las demandas de Estados Unidos, este último país podría tener éxito en lograr «la anexión económica del continente» (denunciada por Lula durante la campaña presidencial 2002 en Brasil) mediante acuerdos bilaterales que cercarían al Mercosur, obligándolo a realizar concesiones significativas en un eventual reinicio del proceso del ALCA. Este panorama es más probable si Estados Unidos puede impulsar un acuerdo con cualquiera de los socios de Brasil en el Mercosur, dividiendo al bloque y aislando a Brasil. Esto es un panorama inverosímil después de la elección de octubre de 2004 de Tabaré Vázquez como presidente de Uruguay. En contraste con el anterior presidente Jorge Battle, quien favorecía un acercamiento con Estados Unidos, Vázquez favorece el fortalecimiento del «Mercosur político» apoyando la posición independiente de Lula-Kirchner en las negociaciones del ALCA. Por otra parte, la nueva estrategia estadounidense de «liberalización competitiva» a través de acuerdos bilaterales de libre comercio con los países latinoamericanos puede conducir a la Unión Europea a abandonar su poco entusiasmo actual e impulsar un acuerdo del birregional con el Mercosur.

EN PERSPECTIVA: ¿PUEDE SOBREVIVIR EL MERCOSUR?

Factores externos, tales como la evolución de la economía global, tendrán un impacto en las perspectivas de supervivencia del Mercosur. Un importante factor externo es la espada de Damocles de los choques externos y las crisis financieras. El futuro del bloque también será afectado por la diplomacia de Estados Unidos hacia el Cono Sur y si puede reparar el daño causado en las relaciones entre el Mercosur y Estados Unidos por el unilateralismo desarrollado por este último, especialmente después de la ocupación de Irak en abril de 2003. ¿Puede la diplomacia estadounidense superar la disolución provocada por su negligencia total con relación a América latina, incluyendo al Mercosur, después del 11 de septiembre de 2001? Otros factores externos que afectarán el destino del Mercosur son la buena voluntad por parte de la Unión Europea para hacer progresos en la formación de una Alianza Estratégica con el Mercosur (realizando concesiones significativas en las negociaciones birregionales de libre comercio) y el retraso en la Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales.

Para Mercosur existen tres posibles escenarios en la segunda mitad de la actual década:

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

1. Volverse irrelevante

En ausencia de progreso para establecer instituciones supranacionales y hacer progresos en el perfeccionamiento de la unión aduanera y el tránsito al mercado común, un ALCA exitoso reduciría al Mercosur a un club de cooperación política, absorbido *de facto* por el ALCA el «con poco [si acaso algún] poder de decisión vis-à-vis frente a las grandes multinacionales y los centros de poder mundial» (Giambiagi, 1999: 62). De igual forma, si el estancamiento continúa, un decaído y casi irrelevante Mercosur podría coexistir con un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), pero el Mercosur perdería la autonomía en la toma de decisiones en este escenario. El ALCSA sería un pobre sustituto para lograr progresos verdaderos en la agenda interna de Mercosur, por ejemplo, acabar de perfeccionar el arancel externo común, que es tan importante para negociar como bloque unificado. En este panorama, el Mercosur puede terminar de diluirse al incorporar nuevos miembros, en vez de convertirse en el mercado común previsto originalmente por el Tratado de Asunción. El ALCSA no es necesariamente un «Mercosur plus». La idea del ALCSA puede ser atractiva desde una perspectiva brasileña, pero no garantiza la consolidación del Mercosur. Por otra parte, un mercado común sudamericano es una meta a largo plazo, considerando que tomó ocho años de negociaciones arduas para alcanzar el acuerdo de libre comercio de octubre 2004 entre Mercosur y la CAN.

2. «Gobernanza» subregional del mercado

Las presiones de la globalización, incluyendo las pretensiones hegemónicas de Estados Unidos, forzarían al Mercosur a «reconfigurarse» a sí mismo, creando los incentivos para la resolución de las disputas intra-grupo. El regateo como bloque ha sido una estrategia para la supervivencia del Mercosur. Según Phillips (2003, 2004) equivale a una reconfiguración del proyecto regionalista que habría comenzado con la decisión (adoptada en la Cumbre Presidencial en junio de 2000) de «relanzar» al Mercosur para superar las tensiones creadas por los diversos regímenes del cambio en Argentina y Brasil y el impacto negativo de la devaluación brasileña de enero 1999 en el comercio intra-grupo (Phillips, 2001: 577; 2000a: 343; 2003b: 228-30; 2004: 120-21). Enfrentando el peligro de extinción, el Mercosur se habría transformado en una unidad política y estratégica, mientras que expande el alcance del sub-regionalismo comercial a otras áreas, como el tráfico de drogas, la protección del medio ambiente, la democracia, la política industrial, la política social, y la armonización de los regímenes nacionales de inversión (Phillips, 2000: 348-49).

Un Mercosur reconfigurado modificaría la Agenda neoliberal de los años 90 «inventando» un modelo sudamericano de globalización neoliberal que sería compatible con el proyecto de Estados Unidos de un «ALCA estilo TLCAN» (véase Phillips, 2003b). En este escenario el neo-liberalismo «salva»

al Mercosur en vez de destruirlo, al asignarle el papel de «gobernanza de mercado» en una forma distinta de organización capitalista sudamericana. A pesar de sus problemas internos, el Mercosur lograría sobrevivir porque los procesos de regionalización de mercado serían irreversibles y requerirían un cierto tipo de gobierno sub-regional. El problema con este enfoque es que soslaya el nivel de la agenda interna del Mercosur, es decir, los componentes de la sociedad civil en el nuevo regionalismo, incluyendo los movimientos sociales que se oponen a la globalización neoliberal dentro de los países del Mercosur. Esto conduce a un optimismo excesivo sobre las perspectivas de resistencia del Mercosur.

La tesis de la reconfiguración plantea dos temas correlacionados: 1) ¿puede un Mercosur reconfigurado superar sus debilidades internas, eliminando la espada de Damocles de los conflictos comerciales recurrentes entre Argentina y Brasil, mientras al mismo tiempo perfecciona la unión aduanera y se transforma en un mercado común autónomo? ¿Un Mercosur reconfigurado se debilitaría, en vez de consolidarse, por la admisión de más miembros asociados, convirtiéndose gradualmente en un bloque puramente político (similar al Grupo de Río) en vez de un proyecto de integración económica?. 2) ¿Puede un Mercosur reconfigurado elaborar y sostener una alternativa genuina de desarrollo para América del Sur o sería sólo una estación en un proceso regionalista mayor en las Américas promovido por Estados Unidos (un «ALCA estilo TLCAN»?)

Existen varios problemas con la tesis de la reconfiguración. Primero, pasa por alto el hecho de que la relación entre la economía política doméstica y la economía regional es una calle de dos vías. Los cambios políticos domésticos, como la reorientación de Kirchner de la política doméstica y exterior de Argentina (distante de la alineación automática con Estados Unidos y poner a «Argentina primero» en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI), afectan la política exterior y la agenda externa del Mercosur, como lo demostró la firme oposición argentino-brasileña al «ALCA estilo TLCAN» en la Conferencia Ministerial comercial de Miami de noviembre de 2003. Esto fue posible debido a los lazos consolidados entre Argentina y Brasil desde que Lula y Kirchner asumieron la presidencia.

En segundo lugar, una reorganización del proyecto del Mercosur que no desafía las bases fundamentales del modelo neoliberal, mientras que al mismo tiempo se centra en negociaciones externas dirigidas a «hacer lo mejor» de la globalización, tiene limitaciones importantes. Como lo demuestran las secciones anteriores, la agenda externa no es ningún sustituto para enfrentar los problemas fundamentales de la agenda interna, la única manera de relanzar en verdad el proyecto del Mercosur.

El elemento central del escenario de «gobernanza subregional de mercado» se «resuelve alrededor de la noción de poder público y de su despliegue

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

dentro de los confines de un modelo ampliamente neoliberal» (Phillips, 2001: 571). Sin embargo, la crisis de Argentina y otras crisis similares, como las sublevaciones populares que expulsaron del gobierno en 2003 a Sánchez de Lozada en Bolivia y al gobierno de Lucio Gutiérrez en Ecuador en 2005, pueden forzar a los gobiernos de la región a ir más allá del modelo neoliberal; e incluso abandonarlo.

La limitación más seria del escenario 2 es que abrir el camino al escenario 1 (volverse irrelevante). Según Phillips (2003b: 231), «tiene sentido que un ALCA represente un proyecto de regionalismo alternativo que compense las numerosas deficiencias del Mercosur». Con todo un «Mercosur reconfigurado» corre el peligro de convertirse en un mecanismo subsidiario de un «ALCA estilo TLCAN», incluso si no es absorbido formalmente por el ALCA. Phillips (2000a: 348-49) argumenta que como el Mercosur deriva su ímpetu a partir de una «dinámica conducida por el mercado», un Mercosur configurado terminaría incluyendo los temas de «integración profunda» que Estados Unidos desea incluir en el ALCA²⁴. Sin embargo, han sido precisamente estos temas los que han mantenido el proceso del ALCA virtualmente paralizado. Las nuevas disciplinas comerciales patrocinadas por Estados Unidos fueron rechazadas en la reunión Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Cancún, en septiembre de 2003, cuando un grupo de veintidós países en vías de desarrollo (G-22), liderado por India, China y Brasil, se negaron a hacer concesiones en esas disciplinas (conocidas como los temas Singapur) en ausencia de concesiones recíprocas de parte de Estados Unidos y la Unión Europea con respecto a los subsidios agrícolas. Similares disciplinas comerciales fueron rechazadas por Brasil y Argentina en el encuentro ministerial de Miami de noviembre de 2003. Desde esta perspectiva, el proyecto del Mercosur ha llegado a ser incompatible con un «ALCA estilo TLCAN».

El Mercosur puede volverse irrelevante, a menos que supere el fundamentalismo del mercado de los años noventa y establezca firmemente el control del Estado del proyecto del regionalista, basándose en los supuestos del Tratado Bilateral de Integración entre Argentina y Brasil, firmado en 1988, y su precursor, el Programa para la Integración Económica y la Cooperación (PICE) de 1986²⁵. Para sobrevivir después que un ALCA entre en vigencia, el Mercosur necesita consolidarse como espacio económico autónomo que se dirija hacia un mercado común con una moneda única. Una unión aduanera imperfecta no garantiza la supervivencia del Mercosur, una vez que el ALCA sea operativo, incluso Chile se convierte en un miembro de pleno del Mercosur (Giambiagi, 1999: 62). Un «ALCA estilo TLCAN» destruiría al Mercosur como proyecto regional autónomo de integración y, con ello, la posibilidad dar legitimidad a un tipo de capitalismo del Cono Sur, al democratizar la «gobernanza subregional».

El escenario 2 supone que como el Mercosur está «dirigido por el Mercado» es compatible con un «ALCA estilo TLCAN». Sin embargo, existen algunas diferencias fundamentales entre el Mercosur y el TLCAN, a pesar de ser ambos casos de «regionalismo abierto». El TLCAN se basa en una gama de nuevas disciplinas comerciales (comercio de servicios, compras gubernamentales, Derecho de Propiedad Intelectual) incluyendo las normas de inversión extranjera y la política de competencia que tienen poca relación con el comercio y establecerían un conjunto de nuevos derechos para las empresas estadounidenses en América Latina, incluyendo un status legal similar al de los Estados en los conflictos comerciales y la capacidad de utilizar los acuerdos comerciales para desafiar la legislación reguladora local. El Mercosur ha evitado no sólo tratar estos temas, sino que se opone abiertamente a algunos de ellos, como las normas «inversionista – Estado» en el TLCAN. A pesar de su naturaleza incompleta, y de la ausencia de instituciones supranacionales, el Tratado de Asunción, documento fundacional del Mercosur, sigue el modelo de la UE del gobierno regional, y es fundamentalmente diferente del TLCAN (Bernier y Roy, 1999).

3. Un mercado común en 2006

Un escenario alternativo es la ejecución plena de la ambiciosa agenda acordada en las Cumbres Presidenciales de Asunción (junio de 2003) y Montevideo (diciembre de 2003). El Mercosur se convertiría en un bloque de negociación autónomo, ampliándose al resto de Sudamérica, mientras se establecen las bases de un mercado común en esta parte del mundo.

En este escenario, el Mercosur soluciona su problema de liderazgo y Brasil se convierte en un líder genuino, fortaleciendo al bloque con instituciones supranacionales y proveyendo bienes públicos regionales que permitirían que el Mercosur supere sus asimetrías estructurales, mientras se ocupa de su déficit social y democrático, crea un Parlamento y consolida el Foro Consultivo Económico y Social, con un poder real para tratar los efectos sociales negativos del libre comercio, como el desempleo y el riesgo de «dumping social» entre los Estados miembros. La unidad política nuevamente adquirida por el Mercosur tendría un objetivo estratégico claro: actuar en el mercado mundial con un proyecto independiente de desarrollo, rompiendo las cadenas de la globalización económica neoliberal.

Si la nueva agenda interna del Mercosur (Objetivo 2006) es exitosa (un gran «sí»), el Mercosur podría convertirse en el núcleo de un bloque sudamericano en un mundo de muchos bloques comerciales regionales, promoviendo acuerdos comerciales con la Unión Europea, Japón y China, mientras que fomentan alianzas del Sur-Sur. Ha llegado a ser cada vez más evidente que «el Mercosur no puede vivir sólo de la política» (Crawley, 2004: 10). Para sobrevivir, debe lograr que la integración subregional sea significativa para la política doméstica de cada país, reparando el daño causado por la

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

aplicación sin restricción de los programas de ajuste económico de corte neoliberal en los años 90, mientras se aplican medidas significativas para alcanzar la meta de «acelerar el desarrollo económico con justicia social» planteado en el preámbulo del Tratado de Asunción. El Mercosur debe ocuparse de su déficit democrático y del desafío de democratizar sus instituciones de toma de decisión, que han sido controladas firmemente por los liderazgos políticos de Argentina y Brasil y por las tecnocracias ministeriales de ambos países. Solucionar este problema, lograr que se apliquen las reglas del grupo y construir instituciones supranacionales basadas en el modelo de la UE, son los grandes desafíos del Mercosur en la primera década de este nuevo siglo.

NOTAS

³ «Debido a las enormes disparidades en las listas nacionales, fueron incluidas en una sola oferta del Mercosur, que cubrió apenas el 32% de importaciones de la UE» (Ríos, 2004: 20).

⁴ El comercio intra-Mercosur se redujo después de la crisis asiática del segundo semestre de 1997 y comenzó a declinar después de la devaluación de la moneda brasileña en 1999, cayendo a la mitad en 2001 cuando el bloque estaba al borde del colapso debido a las guerras comerciales entre Argentina y Brasil provocadas por la sobrevaloración del peso argentino y las continuas devaluaciones de la moneda brasileña (véase Ríos, 2004: 7) En 2003 las exportaciones del Mercosur crecieron en 19 por ciento, impulsadas por funcionamiento de la economía brasileña, y las importaciones del Mercosur crecieron en 10 por ciento (en gran parte debido a Argentina, lo que reflejaban la recuperación económica global y subregional y los mejores precios para las exportaciones del bloque en el mercado global. Véase Taccone y Nogueira (2004: 53-54).

⁵ El comercio intra-Mercosur se redujo después de la crisis asiática del segundo semestre de 1997 y comenzó a declinar después de la devaluación de la moneda brasileña en 1999, cayendo a la mitad en 2001 cuando el bloque estaba al borde del colapso debido a las guerras comerciales entre Argentina y Brasil provocadas por la sobrevaloración del peso argentino y las continuas devaluaciones de la moneda brasileña (véase Ríos, 2004: 7) En 2003 las exportaciones del Mercosur crecieron en 19 por ciento, impulsadas por funcionamiento de la economía brasileña, y las importaciones del Mercosur crecieron en 10 por ciento (en gran parte debido a Argentina, lo que reflejaban la recuperación económica global y subregional y los mejores precios para las exportaciones del bloque en el mercado global. Véase Taccone y Nogueira (2004: 53-54).

⁶ Si el Mercosur retrocede a un área de libre cambio se asemejará más al TLCAN que a un acuerdo que permita una fuerte coordinación de políticas, como la Unión Europea, el modelo original de los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil que condujo a la formación del Mercosur en marzo de 1991. Por otra parte, abandonando la unión aduanera Mercosur perdería importancia si el ALCA se materializa. Desde la perspectiva de Estados Unidos, el propósito final del ALCA es eliminar el «*spaghetti bowl*» de bloques comerciales regionales y subregionales

en el Hemisferio Occidental, absorbiéndolos en un único paraguas que sería un ALCA estilo TLCAN.

⁷ Ejemplos concretos de las imperfecciones de la unión aduanera son los certificados de requisito de origen y de la retención de los controles aduaneros [nacionales] de comercio; la doble tributación en el arancel externo común, el mantenimiento de los *drawbacks* y los regímenes especiales de importación; la imposición de medidas antidumping al comercio intra-Mercosur; y la ausencia de un sistema para tratar con las importaciones de terceros países (Ríos, 2004: 15).

⁸ Véase el preámbulo al Tratado de Asunción, en *FBIS/Latin América* (1991).

⁹ El Mercosur participó en la Tercera Cumbre de las Américas en la ciudad de Quebec, Canadá, en abril de 2001, dividido y sin ninguna posición clara de negociación debido a indicios que Argentina y Uruguay negociarían un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos si se diera la ocasión. El grupo también fue debilitado por la decisión de Chile de comenzar negociaciones con Estados Unidos para suscribir un acuerdo del libre comercio, en vez de convertirse en un miembro pleno del Mercosur (Chile es un miembro del asociado). Véase *Business Week Online* (2001).

¹⁰ Para una visión optimista, véase Carranza (2004). Una perspectiva pesimista aparece en Grabendorff (2003).

¹¹ Mercosur vende 23 por ciento del total de sus exportaciones a la UE (contra 15 por ciento a Estados Unidos). Mercosur compra 29 por ciento del total de sus importaciones de la UE (contra 23 por ciento de Estados Unidos). Véase *Latin American Weekly Report*, WR-97-43, 28 October 1997, pp. 510-11.

¹² La agricultura y la pesca representan el 52 por ciento de las exportaciones del Mercosur a la Unión Europea. Véase Bulmer-Thomas (2000: 11).

¹³ Aunque como señala Grabendorff, la nueva estrategia de Estados Unidos de suscribir acuerdos bilaterales de libre comercio con los países latinoamericanos, en vez de impulsar las negociaciones del ALCA podría crear incentivos para que la Unión Europea «regrese a su posición original y dé un nuevo ímpetu a la conclusión de un acuerdo birregional entre la UE y el Mercosur» (Grabendorff 2004: 105).

¹⁴ Véase nota al pie 1.

¹⁵ En julio, Joop Nijssen, portavoz de la presidencia holandesa de la UE, declaró que concluir un acuerdo de libre comercio con el Mercosur en octubre de 2004 no sería fácil, porque «América Latina no es ya una prioridad para la UE» (*Mercopress*, 2004). En noviembre de 2004, Peter Mandelson, de Gran Bretaña, substituyó al Comisario de Comercio Exterior de la Unión Europea, Pascal Lamy, de Francia. Mandelson declaró que «las negociaciones con Mercosur no son una alta prioridad», y en el Parlamento Europeo afirmó que «se propondría centrarse primero en la Ronda de negociaciones de Doha de la Organización Mundial de Comercio» (Benson, 2004). Por otra parte, Mandelson señaló que estaba contra el establecimiento de un nuevo plazo para la conclusión de las negociaciones con Mercosur, que podían desarrollarse en paralelo con la Ronda de Doha, que terminará antes de fin de 2006; agregando que la UE difícilmente haría nuevas concesiones en el sector agrícola. En ausencia de una fecha límite definitiva, el ritmo de las negociaciones de libre comercio entre la UE y el Mercosur continuará siendo determinado por el ritmo las negociaciones del ALCA. Un renacimiento del último puede forzar a la UE a hacer concesiones en el difícil tema de acceso al mercado para los productos agrícolas del Mercosur.

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

¹⁶ «Para las negociaciones del ALCA, el Mercosur se aseguró un plazo hasta el 15 de abril de 2003 para presentar su arancel básico. Las negociaciones entre los países de miembro para determinar el arancel no eran de menor importancia. Los países más pequeños, especialmente Uruguay, estaban interesados en aprovechar la ocasión para expresar sus demandas de cambios en el arancel externo común, y por lo tanto discutieron un arancel común bajo. Brasil y Argentina lo preferían para conservar un «amortiguador» para los propósitos de una mayor protección» (Ríos, 2004: 15).

¹⁷ «Algunos funcionarios caribeños, cuyas naciones dependientes del comercio se beneficiarían de las medidas de apertura del mercado [del ALCA], han enviado cartas a Estados Unidos y Brasil, co-presidentes del proceso de ALCA, pidiendo que fijen un nuevo calendario de negociación. Los funcionarios de Estados Unidos reconocieron que existían pocas posibilidades de cumplir con la fecha límite [enero de 2005], pero no ha habido esfuerzos para reajustar el calendario» (Iritani, 2004).

¹⁸ Frank Vargo, Vice Presidente de Asuntos Económicos Internacionales de la Asociación Nacional de fabricantes (*National Association of Manufacturers* NAM, la asociación comercial industrial más grande de Unidos, con unos 14.000 miembros) ha dicho que si Brasil hiciera pequeñas concesiones en áreas de interés de Estados Unidos, como la inversión, compras gubernamentales, o Derechos de Propiedad Intelectual, la NAM presionaría el gobierno para que diese respuestas y algunas concesiones en campos de interés de Brasil, como acceso del mercado. Véase A Mancini (2003).

¹⁹ El Protocolo de Olivos, vigente desde el 1 de enero 2004 crea un Tribunal Permanente autorizado para revisar las decisiones de los Tribunales *Ad Hoc* de Arbitraje, dando así una mayor seguridad jurídica al sistema de resolución de conflictos comerciales en el Mercosur.

²⁰ El comercio intra-Mercosur de Argentina en 2000 representaba el 30 por ciento de su comercio mundial, mientras que para Brasil era solamente 14 por ciento, contra 26 por ciento con la Unión Europea. Paraguay fue el más dependiente en sus socios del Mercosur, con el cual realizó el 54 por ciento de su comercio total» (Mecham, 2003: 377).

²¹ El acuerdo de libre comercio firmado el 16 de diciembre de 2003 entre el Mercosur y tres países andinos (Ecuador, Colombia, y Venezuela) son un impulso en este respeto. Chile, Bolivia, y Perú son ya miembros asociados del Mercosur. En la Cumbre Presidencial de julio 2004 en Puerto Iguazu, Argentina, Venezuela se unió al bloque como miembro del asociado, y México comenzó negociaciones para alcanzar el mismo status.

²² «Diferencias de tamaño y estructuras económicas entre los miembros generan una interdependencia asimétrica. Los socios más pequeños tienen una mayor confianza en los mercados vecinos que los miembros más grandes, y son afectados mucho más por las recientes decisiones de política económica. Una devaluación en un país grande puede causar estragos en uno pequeño; la disposición de ayuda estatal para ciertos sectores en un socio más grande puede minar un sector entero en un país pequeño. Así... los países más pequeños... tienen fuertes razones para incluir [en la agenda del Mercosur] temas que reducen la autonomía nacional en el proceso de elaboración de políticas. Esta circunstancia es complicada por una tendencia brasileña de considerar al Mercosur como una

contingencia, como una opción entre otras, una visión que limita un enfoque verdaderamente regional» (Crawley, 2004: 5).

²³ Un Estado argentino revitalizado ya se está ocupando del problema de 15 millones de personas que viven debajo de la línea de la pobreza.

²⁴ La agenda de la «integración profunda» es un esfuerzo por ampliar las reglas internacionales del comercio a la inversión, e incluye una gama de nuevas disciplinas en áreas tales como comercio de servicios, la política de competencia, las compras gubernamentales, Derechos de Propiedad Intelectual, y la solución de conflictos. Véase Haggard (1995: 2-8).

²⁵ Entre 1986 y 1988 Argentina y Brasil negociaron 24 protocolos sector por sector para la integración bilateral en áreas como los bienes de capital, el comercio, las empresas binacionales, asuntos financieros, fondos de inversión, energía, cooperación aeronáutica, hierro e industria de acero, transporte terrestre y marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, instrumentos monetarios, las industrias fronterizas, y planificación económica y social. El Tratado Bilateral de Integración de 1988 consideró la creación de un mercado común en diez años. Véase Hirst (1992: 140). A la fecha de redactar este ensayo (mayo 2005) Brasil y Argentina han recuperado el control del proceso del Mercosur, usando la recuperación parcial de la capacidad del estado facilitada por el renacimiento económico de 2003-2004. Sobre la capacidad y la centralidad del Estado en la era de la globalización, véase Weiss (1998: 167-88; y 1999).

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

REFERENCIAS

Almeida, Paulo Roberto (1998), «Brazil and the Future of Mercosur: Dilemmas and Options», *Integration and Trade*, vol. 6, no. 2, pp. 59-74.

Barbosa, Rubens (2001), «A View from Brazil», *Washington Quarterly*, vol. 24, no.2, pp. 149-57.

Benson, Todd (2004), «New Setback for Europe-Latin Trade Talks», *New York Times*, 28 October, p. W1.

Bernier, Ivan. and Martin Roy (1999), «NAFTA and Mercosur: Two Competing Models?». En Mace, Gordon and Louis Belanger (editors) *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. Boulder, Lynne Rienner.

Bouzas, Roberto (2002), «Mercosur after Ten Years: Learning Process or Déjà vu». En Joseph S. Tulchin and Ralph H. Espach (editors) *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur*. Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Bulmer-Thomas, Victor (2000), «The European Union and Mercosur: Prospects for a Free Trade Agreement», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, no. 1, pp. 1-22.

Business Week Online (2001), «The Mercosur Marriage is in Trouble», *Business Week Online*, 29 January, en línea, http://www.businessweek.com:/2001/01_05/b3717155.htm?scriptFramed.

Carranza, Mario (2004), «Leaving the Backyard: Latin America's European Option», *International Politics and Society*, no. 2, pp. 54-79.

Costa Vaz, Alcides (2002), «Achievements and Challenges of a Decade of Integration». En Tulchin, Joseph S. and Ralph. H. Espach (editors) *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur*. Washington, DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars pp. 115-172.

Costa Vaz, Alcides (2004), «Trade Strategies in the Context of Economic Regionalism: The Case of Mercosur». En Aggarwal, Vinod, Ralph Espach and Joseph S. Tulchin (editors) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*, Stanford, Stanford University Press.

Crawley, Andrew (2004), *Mercosur in Search of a New Agenda: Rapporteur's Report*, Working Paper no. 6. Buenos Aires, BID/INTAL.

De Azevedo, André Felipe (2003), *Mercosur: Ambitious Policies, Poor Practices*. Porto Alegre, Federal University of Rio Grande do Sul. Working Paper no. 4.

The Economist (2004), «A Free-trade Tug-of War», *The Economist*, 11 December, p. 35.

Ferrer, Aldo (1997), «Los dos modelos de Mercosur: Integración sostenible o Consenso de Washington?». *Encrucijadas*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

- Foreign Broadcasting Information Service/Latin America (FBIS/Latin America)* (1991), Text of Mercosur Common Market Treaty Released, 25 March, p. 2.
- Giambiagi, Fabio (1999), «Mercosur: Why Does Monetary Union Make Sense in the Long Term?», *Integration and Trade*, vol. 3, no. 9, pp. 59-81.
- Gomez Mera, Laura (2005), «Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence», *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, no. 1, pp. 109-140.
- Grabendorff, Wolf (2003), «Latin America and the European Union: A Strategic Partnership?». En Roett, Riordan and Guadalupe Paz (editors) *Latin America in a Changing Global Environment*. Boulder, Lynne Rienner.
- Grabendorff, Wolf (2004), «La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar», *Nueva Sociedad*, no. 189, enero – febrero, pp. 97-109.
- Greider, William and Kenneth Rapoza (2003), «Lula Raises the Stakes», *The Nation*, vol. 277, no. 8, pp. 11-17.
- Haggard, Stephan (1995), *Developing Nations and the Politics of Global Integration*. Washington, D.C, Brookings Institution.
- Hirst, Monica (1992), «Mercosur and the New Circumstances for its Integration», *Cepal Review*, no. 46, pp. 139-49.
- Iritani, Evelyn (2004), «Bush's Trade Plan Stalled: A Proposal for a Giant Free Trade Zone is running into Growing Opposition in the U.S. and Latin America», *Los Angeles Times*, 15 November.
- Jank, Marcos Sawaya (2005), «Suitcase without a handle: Brazil's Expression, Mercosur's Fate?», <http://www.iconebrasil.org.br/imprimir.asp?idCategoria=11&idSubCategoria=&idDocumento=520> (Consulta: 20/2/2005).
- Klom, Andy (2003), «Mercosur and Brazil: A European Perspective», *International Affairs*, vol.79, no. 2, pp. 351-68.
- LexisNexis (2004), «Mercosur, Ancom Create World's Fifth Largest Trade Bloc», Xinhua General News Service, 19 October, en línea, http://web.lexis.nexis.com/universe/document?_m=3b099eed093af466972dOba71569b3e2.
- Malamud, Andrés (2003), «Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience». En Laursen, Finn (editor), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*. Aldershot, UK, Ashgate.
- Mancini, Claudia (2003), «US Private Sector Wants Reciprocity», *Gazeta Mercantil: International Edition*, no. 2 December, p. 7.
- Mecham, Michael (2003), «Mercosur: A Failing Development Project?», *International Affairs*, vol. 79, no. 2, pp. 369-87.

Mario E. Carranza

El aferrarse juntos: la ambiciosa agenda externa del Mercosur, su crisis interna, y el futuro de la integración económica regional en América del Sur

Mercopress (2004a), «EU: Latin America no longer major priority», 8 July, en línea, <http://www.mercopress.com/Detalle.asp?NUM=3899>.

Mercopress (2004b), «South American Union Preamble Ready for Signing», 16 November, en línea <http://www.mercopress.com>.

Ministerial Declaration of Miami (2003) «Free Trade Area of the Americas, Eighth Trade Ministerial Meeting, Declaration of Ministers», Miami, Florida, 20 November, en línea, http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/Miami/Miami_e.asp

Motta Veiga, Pedro (2004a), «Regional and Trans-regional Dimensions of Brazilian Trade Policy». En Aggarwal, Vinod, Ralph Espach and Joseph .S. Tulchin (editors) *The Strategic Dynamics of Latin American Trade*. Stanford, Stanford University Press.

Motta Veiga, Pedro (2004b), *Mercosur's Institutionalization Agenda: The Challenges of a Project in Crisis*. Working Paper SITI-06e, Buenos Aires, IADB/INTAL.

O'Keefe, Thomas A. (2003), *A Resurgent Mercosur: Confronting Economic Crises and Negotiating Trade Arrangements*, North-South Center Working Paper no. 60, Miami: University of Miami.

Peña, Felix (1995), «New Approaches to Economic Integration in the Southern Cone», *Washington Quarterly*, vol. 18, no. 3, pp. 113-22.

Phillips, Nicola (2001), «Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: 'Relaunching' the Mercosur», *Third World Quarterly*, vol. 22, No. 4, pp. 565-83.

Phillips, Nicola (2003a), «Hemispheric Integration and Sub-regionalism in the Americas», *International Affairs*, vol. 79, no. 2, pp. 327-49.

Phillips, Nicola (2003b), «The Rise and Fall of Open Regionalism?: Comparative Reflections on Regional Governance in the Southern Cone of Latin America», *Third World Quarterly*, vol. 24, no. 2, pp. 217-34.

Phillips, Nicola (2004), *The Southern Cone Model: The Political Economy of Regional Capitalist Development in Latin America*. London, Routledge.

Rios, Sandra Polonia (2004), *Mercosur: Dilemmas and Alternatives for the Trade Agenda*, Working Paper SITI-06c. Buenos Aires, BID/INTAL.

Rozemberg, Ricardo (2002), «Mercosur: Between Skepticism and the Relaunch». En Joseph S. Tulchin and Ralph. H. Espach (editors), *Paths to Regional Integration: The Case of Mercosur*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Taccone, Juan and Uziel, Nogueira (editors) (2001), *Mercosur Report No. 7: 2000-2001*. Buenos Aires, IADB/INTAL.

Taccone, Juan and Uziel Nogueira (editors) (2004), *Mercosur Report No. 9: 2003-2004*. Buenos Aires, IADB/INTAL.

Weiss, Lynda (1998), *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Weiss, Lynda (1999), «Globalization and National Governance: Antinomy or Interdependence?», *Review of International Studies*, no. 25, pp. 59-88.