

El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración

El caso del Mercosur

En pocos años el entorno internacional se ha modificado de manera radical. Han surgido nuevas condiciones políticas, produciéndose también un cambio significativo en el comportamiento y en la naturaleza misma de los actores, tanto estatales como no gubernamentales. En ese nuevo escenario, los procesos de integración regional en curso se enfrentan a una serie de desafíos, pero también de posibilidades. El artículo hace un análisis de los pasos histórico-políticos del Mercosur, de sus tensiones estratégicas y de las oportunidades y perspectivas abiertas con la nueva configuración política en el Cono Sur.

**Mercedes Botto / Valentina Delich /
Diana Tussie**

Las reglas e instituciones internacionales crujen, se dilatan y contraen para acomodarse al nuevo escenario de poder tras la guerra de Irak. La acción bélica ha traído aparejada al menos dos consecuencias de naturaleza distinta en las relaciones comerciales. En primer lugar, la ya lenta recuperación econó-

Mercedes Botto, Valentina Delich y Diana Tussie: investigadoras del Programa de Instituciones Económicas Internacionales (dirigido por D. Tussie), de Flacso-Argentina, Buenos Aires.

Nota: Este artículo se inspira en el trabajo desarrollado para la Cancillería argentina en el marco de un proyecto financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Palabras clave: relaciones internacionales, integración, ALCA, Mercosur.

mica de 2002 se frenó en el primer trimestre de 2003. Las primeras estimaciones generales del efecto de la guerra en la economía mundial evidencian una caída del ritmo de crecimiento del comercio internacional y de los flujos de inversión. En este contexto florecen las medidas proteccionistas, en particular en Estados Unidos, que siendo motor de la economía mundial afecta directa e indirectamente la situación de otros mercados. En segundo lugar, y en relación con el clima político internacional, EEUU ha obligado a los países a extremar alineaciones. El mundo pos-Irak aparece polarizado y, en consecuencia, las negociaciones se han vuelto ásperas. Las esperanzas y promesas generadas por la «ronda del desarrollo» en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuya agenda se forjó al calor de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se han desvanecido.

El giro manifiesto de la política exterior estadounidense hacia el unilateralismo sorprendió a la mayoría de los países de América Latina en un proceso de recambio de gobernantes, mutación de los discursos políticos, y un clima de creciente rechazo a las políticas de apertura y desregulación de la economía, diseñadas bajo la influencia del llamado «consenso de Washington» en la década de los 90. América Latina no tuvo una postura única frente a la guerra. Mientras algunos países –como Colombia– apoyaron enfáticamente la política estadounidense, otros –como Argentina y Uruguay– se opusieron a la invasión, pero dejaron abierta la puerta para ser parte de la reconstrucción de Irak. Las posiciones de países como México y Chile fueron más visibles, por ser miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, haciendo saber que votarían en contra de la postura estadounidense. Brasil, por su lado, manifestó su oposición a la guerra, pero no firmó la declaración de otros países latinoamericanos porque no quiso condenar el régimen de Saddam Husein en el mismo documento.

En lo inmediato, la no alineación en esta guerra probablemente enturbie las relaciones comerciales con EEUU, con réplicas de recientes episodios como la demora en someter al Congreso estadounidense el acuerdo de libre comercio con Chile o la dilación en la resolución del tema de la inmigración con México.

Sin embargo, no solo los gobiernos tuvieron que extremar sus alineaciones con las prioridades de seguridad de la gestión de George W. Bush: también las organizaciones de la sociedad civil han debido hacerlo. De «niñas mimadas» en los años 90, las ONGs han pasado a ser el blanco de una guerra preventiva (Botto/Tussie). De ellas se espera que sean la nueva rama política del gobierno estadounidense. Por un lado, se intenta cooptarlas seduciendo a los grupos humanitarios y religiosos más prestigiosos con contratos lucrativos en la re-

***El unilateralismo
estadounidense
tensó las bases de
la concertación
internacional
y las alianzas
que la sostenían***

construcción de Irak, y por otro se criminaliza y margina a las más independientes acusándolas de ser una amenaza para la democracia (Klein).

Para América Latina, este escenario de *sobre-securitización* tiene variados efectos negativos: complica las negociaciones comerciales en curso, recorta la predisposición a la apertura de mercados, y restringe las posibilidades de atraer flujos de inversiones externas directas. Al mismo tiempo, este novel escenario global y hemisférico puede ser interpretado como una nueva oportunidad para consolidar y fortalecer los procesos de integración regional. En este trabajo nos proponemos analizar estas oportunidades y desafíos haciendo hincapié en el caso del Mercosur. Con este objetivo, el artículo está organizado en cuatro partes. En la primera se reseñan las características del nuevo contexto global. La segunda se ocupa de la situación hemisférica, mientras en la tercera se evalúa la interacción de variables internacionales y regionales en relación con la consolidación del Mercosur. La cuarta parte está dedicada a la identificación de oportunidades y desafíos para las iniciativas de integración regional.

El nuevo contexto global: impacto para América Latina

La negociación iniciada en la última Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Doha, en noviembre de 2001, pareció abrir un escenario favorable para los países en desarrollo (PED) en general y para América Latina en particular. La Declaración de Doha, que inaugura la nueva ronda negociadora denominada «ronda del desarrollo», tuvo una doble cualidad: por una parte liberó a la OMC del karma del «fracaso» de Seattle, destrabando el impase negociador entre la Unión Europea y EEUU, y por otra mejoró las relaciones entre países en desarrollo y desarrollados (PD) porque incluyó la problemática del trato especial y diferenciado de manera prominente en la agenda negociadora. Sin embargo, al poco tiempo quedó en evidencia que ese éxito diplomático era poco sostenible. Ni EEUU ni la UE han flexibilizado sus principales aspiraciones ni tampoco se ha encontrado la forma de hacer operativo el trato especial y diferenciado para los PED. Apenas concluida la reunión de Doha, la administración Bush sorprendió a su principal socio, y a la opinión pública en general, con medidas comerciales de inusitado unilateralismo: aumentó la protección al acero y a través de la Ley Agrícola (Farm Bill) 2002 incrementó los subsidios a la producción del campo con más ayuda para los productores que en la legislación anterior. En este panorama poco alentador, la demostración de fuerza estadounidense en Irak, rea-

lizada sin el apoyo de la ONU, complicó un poco más las condiciones de negociación. El unilateralismo estadounidense tensó las bases de la concertación internacional y las alianzas que la sostenían, jaqueando el sistema de seguridad colectiva diseñado al finalizar la Segunda Guerra Mundial y provocando de esta manera una seria crisis de legitimidad. Las viejas alianzas se resquebrajan, dando lugar a una dinámica de «alianzas en *zapping*», donde las permanentes son reemplazadas por coaliciones ocasionales.

La nueva estrategia comercial de EEUU, llamada «liberalización competitiva», promueve la apertura de mercados en el ámbito global, regional y bilateral

En lo estrictamente comercial, los cimbronazos de la guerra y la recesión internacional crearon incentivos para que los PD incumplan los objetivos acordados en Doha. La sucesiva postergación de plazos pone de manifiesto la rigidez de las posiciones extremas en temas tales como agricultura, propiedad intelectual y trato especial y diferenciado de los principales actores. En particular, las negociaciones agrícolas aparecen como la cuestión más difícil de resolver para todos los actores: EEUU y la UE ya tienen fijadas sus políticas nacionales para los próximos años y buscan que los compromisos internacionales se adecúen a ellas. Mientras la Ley Agrícola 2002 se compatibilizaría mejor con una rebaja arancelaria importante, la Política Agrícola Común (PAC) no podría hacerlo con tanta facilidad. Y mientras la PAC toleraría mejor una reducción en los apoyos internos (del orden de 36%, según lo propuesto por la UE), no sería el caso de la Ley Agrícola. En este sentido, la propuesta estadounidense de eliminar subsidios a la exportación (que el país prácticamente no utiliza) y fijar un arancel máximo de 25%, pero al mismo tiempo reducir los apoyos internos a 5% del PBI agrícola, obliga a un gran esfuerzo por parte de la UE mientras que exige muy poco de EEUU.

Para América Latina, este escenario de unilateralismo y pérdida de centralidad de la OMC en las negociaciones de acceso a mercado tiene un impacto negativo. Si bien no ha traído hasta la fecha mayores beneficios tangibles, su mera presencia ha servido de contrapunto y de piso en las negociaciones bilaterales o regionales de carácter asimétrico. La finalización de una ronda y la supervivencia de la OMC no parecen estar en tela de juicio. Pero la acumulación de incumplimientos constituye un problema que tiende a erosionar y deslegitimar las bases institucionales del foro multilateral. En la práctica, este proceso podría culminar con un cambio en el campo de acción de la OMC. En el nuevo escenario, ésta pasaría a ser menos relevante en las negociaciones de acceso a mercado,

aunque al mismo tiempo retendría un rol activo (y no menor) como administradora e intérprete de las crecientes disputas y controversias comerciales.

El escenario hemisférico

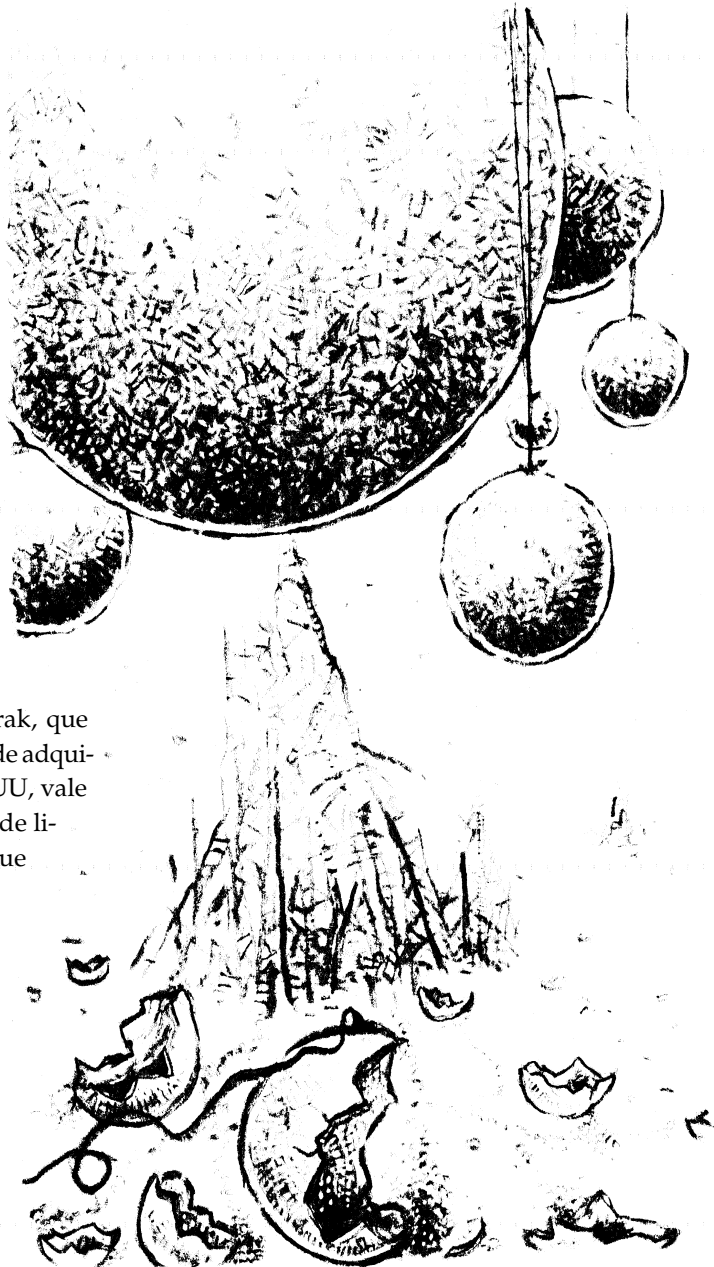
La llegada de Bush al poder a comienzos de 2001 parecía anunciar una presencia fuerte del libre comercio en la agenda internacional del Ejecutivo estadounidense, luego de las dificultades que había tenido su predecesor, Bill Clinton, para reconstruir el consenso doméstico al respecto. Vale notar aquí que hasta los representantes del Partido Demócrata en el Congreso se negaron a otorgar a Clinton la autoridad para negociar por vía rápida, conocida como *fast track*. En la política de la actual administración estadounidense conviven el notable activismo y presión del representante de Comercio (en el plano bilateral) por acceso a mercados y la protección de inversiones en el hemisferio, con la tolerancia de plazos más extensos –casi un relegamiento– de los temas bajo negociación en la OMC. No significa esto que EEUU abandone de cuajo el foro multilateral, sino más bien que hay un alejamiento del tradicional compromiso con el principio de no discriminación (Wolf).

La nueva estrategia comercial de EEUU, llamada «liberalización competitiva», promueve la apertura de mercados en el ámbito global, regional y bilateral. La posición es novedosa porque desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Washington había promovido la apertura de manera multilateral. La lógica de esta nueva política es que cada nuevo acuerdo comercial debe superar los beneficios alcanzados por los anteriores. Esta argumentación es la que le permitió al presidente Bush obtener el apoyo necesario para la aprobación de la Trade Promotion Authority (autoridad para la promoción del comercio, antes denominada *fast track*) en julio de 2002, y así fortalecer su posición en los distintos tableros de negociación.

A diferencia de lo que ocurre en la OMC, en el escenario hemisférico el unilateralismo de EEUU dio lugar al activismo permanente y a una carrera entre los países latinoamericanos para obtener un acuerdo preferencial bilateral con Washington. Mientras las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) siguen su curso más pausadamente de lo programado, dejando pendiente definiciones de peso, en materia de arreglos bilaterales se abrieron negociaciones en paralelo por parte de EEUU con todos los miembros potenciales del ALCA. En realidad, la multiplicación de éstas acelera los tiempos del ALCA, dado que Washington obtiene una cosecha temprana de ellas, además de forzar a los gobiernos más reticentes a apoyar el proceso bajo la amenaza de

quedar excluidos de los beneficios. Asimismo, y en un contexto en el que es notoria la influencia de los sectores más conservadores en la política exterior de EEUU, el bilateralismo resulta más afín con la pérdida de autonomía relativa de la política comercial respecto de las cuestiones de alta política. En este sentido, las negociaciones comerciales son utilizadas como «zanahoria» para una alineación con las posturas estadounidenses en temas no comerciales.

Este nuevo escenario hemisférico no resulta beneficioso para América Latina. El creciente peso de los «halcones» dentro de la administración estadounidense tiende a erosionar la autonomía relativa que desde el fin de la Guerra Fría disfrutaron las cuestiones comerciales respecto de los temas de «alta política». Las agendas de seguridad y comercio vuelven a enlazarse directamente y, más allá de la guerra de Irak, que desnudó el alcance que puede adquirir el unilateralismo de EEUU, vale remarcar aquí la estrategia de liberalización competitiva que caracteriza la actual gestión y en la que el único desenlace posible es un ALCA con concesiones escasas (o excesivamente puntuales para algunos participantes) en materia de apertura de mercados.



¿Un Mercosur renovado?

En los 18 años transcurridos desde la firma del Acta de Integración Argentino-Brasileña (PICE, 1985) no existió entre estos países una visión única, y muchas veces tampoco compartida, sobre el potencial político, económico y estratégico de la integración regional. Aunque ello dio lugar a que el proceso tuviera una dosis de inestabilidad, el Mercosur sobrevivió. Frente a la crisis que se inició en 1999, desde finales de 2002 ha surgido un renovado interés y voluntad política de parte de los nuevos líderes de Argentina y Brasil en consolidar el Mercosur como instrumento privilegiado de integración regional. ¿Qué tipo de integración visualizan estos líderes políticos?; ¿cómo se insertan en la nueva agenda los obstáculos del pasado?; ¿contribuye el nuevo contexto global y hemisférico a la convergencia de intereses entre Argentina y Brasil? Antes de responder estas preguntas debemos dar un paso atrás para revisar las visiones que inspiraron el proceso de integración y los dilemas enfrentados. En términos de percepciones y metas, es posible identificar dos periodos: la integración concebida como instrumento político (1985-1991), y luego un Mercosur eminentemente económico (1991-2001).

El Mercosur en tanto instrumento político de la integración reconoce como antecedente una serie de reuniones, declaraciones y acuerdos de los por entonces presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, durante el periodo 1985-1988. Esta etapa pre-Mercosur estuvo marcada por la convergencia de intereses en torno de la necesidad de reformular la relación cívico-militar, consolidar el sistema democrático y eliminar las hipótesis de conflicto militar y rivalidad argentino-brasileña, con miras a vínculos de cooperación. Los instrumentos formales acordados también reflejaron esas preocupaciones y sirvieron para apuntalar la relación bilateral en esa dirección (acuerdos de cooperación nuclear, el Acta de Amistad argentino-brasileña, la democratización, el establecimiento de una zona de paz y desarrollo, etc.). En síntesis, se pensaba a la subregión como un espacio de construcción de políticas de confianza. La integración no se definía sino secundariamente como un instrumento de liberalización comercial.

Hacia principios de la década de los 90, la integración da un notable giro hacia objetivos y metas económicas, como incrementar los flujos de comercio y atraer inversiones. En sintonía con las reformas de ajuste estructural promovidas por los organismos internacionales, la mayoría de los líderes de la región abrió unilateralmente su respectiva economía con medidas que promovieron la liberalización comercial, la privatización y la desregulación. El Mercosur se inscri-

bió en este nuevo rumbo y fue percibido como un instrumento para anclar, estabilizar y profundizar esas reformas. Así, el proyecto puesto en marcha por los ex-presidentes Fernando Collor de Mello¹ y Carlos Saúl Menem con la firma del Tratado de Asunción en 1991 incluyó, entre otros compromisos, el de implementar un programa de liberalización comercial cuyas desgravaciones se producirían en forma progresiva, lineal y automática. Consecuentemente, se puso fin a la metodología de negociación y liberalización comercial sector por sector, y producto por producto, que había regido en la década de los 80 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi). Conjuntamente con el énfasis en los objetivos económicos del Mercosur, se optó por una estructura institucional flexible, basada en la negociación y la necesidad de lograr el consenso de todos los socios para avanzar en el proceso de integración.

El andamiaje institucional contrastaba con los proyectos previos, que habían seguido más fielmente la versión europea de la integración y, por ende, habían implicado la creación y puesta en funcionamiento de instancias burocráticas permanentes y mecanismos institucionales supranacionales (como el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano). En líneas generales, la visión compartida del Mercosur a principios de los años 90 se caracterizaba por centrarse en el discurso económico y por realzar que era una propuesta más acotada y menos ambiciosa, pero más factible que los proyectos de integración de décadas pasadas.

Aun con una visión compartida sobre el valor del Mercosur y la necesidad de preservarlo, a medida que la década fue avanzando, Argentina y Brasil diferenciaron su perspectiva tanto sobre el significado económico del proyecto como respecto a su utilización en tanto herramienta política. En efecto, la percepción de los socios se forma en parte en relación con su dotación de factores y estructura económica², y en parte oscila con el efecto económico de la asociación (re-

1. Cabe aclarar que el presidente Collor de Mello fue reemplazado en octubre de 1992 por Itamar Franco, quien ocupó la presidencia de Brasil hasta 1994, fecha en que lo sucedió Cardoso. Sin embargo, Cardoso había sido ministro de Hacienda de Franco desde 1993.

2. Brasil tiene una población cinco veces mayor, un territorio tres veces más extenso y un PBI más de dos veces superior al de Argentina. Mientras Brasil absorbe casi un tercio de las exportaciones de la Argentina (en el promedio de los últimos años), esta última representa solo la séptima parte de las exportaciones brasileñas. Si bien la dimensión de Brasil es mucho mayor que la de Argentina, éste es el único país del Cono Sur con capacidad de compensar el peso de Brasil, que en términos globales constituye la mitad del PBI, la población y el territorio de América del Sur. En este marco, Paraguay y Uruguay aparecen como socios menores del Mercosur, sin demasiada posibilidad real de poder condicionar decisiones. Estas asimetrías tienen un papel fundamental en la definición de intereses y en la percepción de cada socio sobre los costos y beneficios de la integración.

sultado de la balanza comercial, incremento de la inversión extranjera, etc.), y la visión de los entonces presidentes Menem y Cardoso de las relaciones internacionales en general, y del Mercosur en particular, no fue compartida más que superficialmente. Sin duda esto constituyó un factor clave para que el Mercosur no pudiera imponerse en coyunturas económicas desfavorables.

En el terreno político, mientras Brasil encumbró el Mercosur en su agenda internacional, Argentina desarrolló una política de acercamiento y alineación con EEUU que jaqueaba su relación con Brasil. En concreto, existieron cuatro temas relevantes que evidenciaron la predilección argentina por aliarse con Washington:

1. ALCA: cuando EEUU empezó a presionar por la conformación del área de libre comercio continental y puso en movimiento el aparato burocrático de negociación, en Brasil se afianzó la preferencia por el Mercosur y la desconfianza en el ALCA, mientras que en Argentina sucedió lo opuesto. Recién a finales de 1997, cuando el Ejecutivo estadounidense retiró la solicitud de *fast track* del Congreso y las negociaciones del ALCA perdieron *momentum*, el tema dejó de provocar asperezas en la agenda entre Brasil y Argentina.

2. ONU: el objetivo de Brasil de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad por la región latinoamericana no encontró ecos favorables en Argentina, que no apoyó más que tibiamente tal pretensión.

3. Seguridad internacional: la solicitud argentina (en 1999) para su ingreso en la Organización del Tratado del Atlántico Norte como aliado extra-OTAN descolocó a las autoridades brasileñas, ya que no habían sido informadas con anterioridad y tampoco era una política consensuada del bloque.

4. Seguridad regional: la posición argentina favorable al Plan Colombia (1999), frente a una postura más cautelosa de Brasil.

En Brasil, en cambio, el Mercosur fue desde el inicio más bien un proyecto político-estratégico impulsado por el Gobierno con la visión de que la integración con Argentina era una oportunidad para crear un nuevo marco de estabilidad, seguridad y desarrollo para el conjunto de América del Sur. Como producto de esa evaluación, la Cancillería estuvo siempre al frente de la conducción del proceso, defendiendo posturas negociadoras que llevasen a una conciliación recíproca y equilibrada de intereses. Para la diplomacia brasileña la visión de largo plazo era más importante que la contabilización inmediata de ganancias o pérdidas comerciales. Este hecho generó críticas internas hacia el Gobierno

por lo que se percibía como una política de concesiones económico-comerciales excesivas a los socios subregionales (Seixas Correa).

En el plano económico, la política de Cardoso fue menos contundente en su apego a las medidas de cuño liberal, y en este aspecto pronto afloraron divergencias que menguaron la posibilidad de una visión compartida. No solo se trató de una discrepancia en materia cambiaria o de política macroeconómica (mientras Argentina mantenía la convertibilidad, Brasil dejaba flotar su moneda), sino que las políticas industriales, o más ampliamente el conjunto de aquéllas orientadas a alcanzar el desarrollo, divergían notablemente. La crisis mexicana dio inicio a la administración de importaciones, y la apreciación cambiaria consolidó gradualmente una postura de neoactivismo en las áreas de política industrial y de comercio exterior, que fue más allá de las medidas de emergencia justificadas. Pedro da Motta Veiga afirma que el análisis de la evolución de la política industrial y de comercio exterior de Brasil refuerza la percepción de un cuadro complejo e influido por presiones contradictorias. De hecho, lejos de haberse caracterizado por una tendencia lineal e irreversible en dirección del paradigma liberal, esas políticas fueron más bien marcadas por idas y venidas entre la liberalización y la reintroducción de medidas intervencionistas y proteccionistas. Brasil, a diferencia de Argentina, no fue escenario de una transformación radical de su perfil industrial y comercial durante los años 90.

En una América Latina transfigurada y con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina, resurge un discurso común sobre el bloque económico

En síntesis, al finalizar la década de los 90 la integración comercial se había convertido en una realidad, pero no existía una visión ni un discurso compartido sobre el Mercosur. Las divergentes definiciones de fondo brasileñas y argentinas, tanto en relación con la política económica como con las relaciones internacionales, terminaron conspirando contra la construcción del Mercosur como entidad política compartida. Es a partir de 2003, en una América Latina transfigurada y con los cambios de gobierno en Brasil y Argentina, que resurge un discurso común sobre el bloque económico. La asunción del presidente Luis Inácio Lula da Silva, proveniente de la izquierda, y luego su propuesta de priorizar los intereses de la política regional, generaron una gran expectativa en relación con una reformulación de las relaciones entre EEUU y América Latina, y de cambio en cuanto a las políticas liberales o neoliberales implementadas durante los años 90. A su turno, Néstor Kirchner, electo presidente de Argenti-

na a principios de 2003, apuntaló de inmediato, con un fuerte discurso pro Mercosur, la estrategia de reconstituir el bloque y de posicionarse de manera conjunta en las negociaciones en curso, especialmente las del ALCA.

En sus primeras reuniones, Da Silva y Kirchner han hecho explícita una visión social de la integración regional³, e identificaron los principales ejes de acción y de cooperación conjunta para revitalizar y profundizar el Mercosur: una estrategia conjunta para combatir la pobreza; la creación de un parlamento cuyos miembros sean elegidos por el voto de la población; el fortalecimiento de la Secretaría Técnica con vistas a adecuar la estructura institucional del Mercosur a la nueva visión; la negociación conjunta del Mercosur en los foros internacionales; la coordinación macroeconómica, con la eventual creación de una moneda común; la necesidad de perfeccionar la unión aduanera a través de la eliminación de las excepciones al Arancel Externo Común (AEC); la elaboración de normas comunes para evitar los efectos distorsionadores de los subsidios y los acuerdos de reconocimiento mutuo; la creación de foros de competitividad en los diversos sectores, buscando promover la producción a escala regional y las inversiones; la necesidad de poner en vigencia los protocolos ya firmados, como el de Olivos para la solución de controversias y el de servicios, y finalizar el de compras gubernamentales; la necesidad de avanzar en el diseño de un procedimiento ágil para aplicar la normativa Mercosur, a fin de que no toda norma requiera del tratamiento legislativo en los Estados partes.

Este listado de iniciativas incluye tanto los nuevos temas de la agenda Mercosur ligados directamente a los actores y necesidades sociales, como aquellas cuestiones más técnicas que fueron quedando pendientes, en el desarrollo del bloque. En este punto, la parte que sigue se ocupa de analizar si las condiciones del contexto global y hemisférico favorecen u obstaculizan la iniciativa regional.

Oportunidades y desafíos

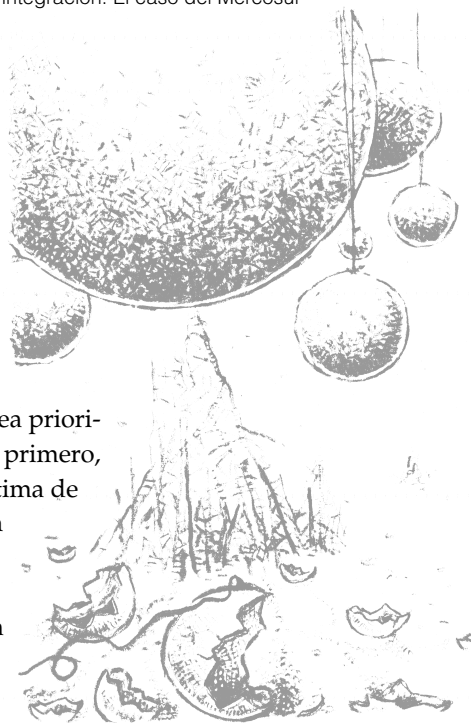
La generalización durante 2002 de los regímenes de flotación monetaria en el Mercosur, tras la eliminación de la convertibilidad en Argentina, ha permitido la compatibilidad entre regímenes cambiarios (Redrado). De esta manera, se ha removido una de las principales causas de controversias y divergencias entre los socios durante gran parte de la década de los 90. Sin embargo, la situación

3. En el documento conjunto firmado el 11 de junio de 2003 en Brasilia, los presidentes describen el Mercosur como la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocia el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos.

dista aún de ser óptima, ya que esta convergencia cambiaria es «natural» y, por ende, fluctuante, sin existir hasta el momento iniciativas avanzadas para una regulación conjunta.

En términos de condiciones hemisféricas, el unilateralismo de EEUU ha potenciado el valor estratégico del Mercosur como unidad en la mesa de negociaciones del ALCA. En realidad, la negociación conjunta en todos los foros deviene una tarea prioritaria tanto para Brasil como para Argentina. Para el primero, porque parece encontrar en el Mercosur la línea última de defensa ante el ALCA; y para la segunda, porque en esta etapa debe negociar los términos de su reinsertión financiera luego del *default*. Sin embargo, el ALCA aparece como la instancia más próxima para develar cuánto de la voluntad política hasta hoy expresada por los gobiernos podrá plasmarse exitosa y efectivamente en un posición intrabloque unificada. En este sentido, se ha acordado una negociación del tipo «4+1», es decir, Mercosur-EEUU. La línea de partida ha sido retirar del tablero los temas sensibles para todas las partes: a pedido de Washington han pasado a la OMC los temas de antidumping y subsidios agrícolas, mientras que a solicitud del Mercosur se hará lo mismo con compras gubernamentales y propiedad intelectual. Asimismo, el Mercosur anunció que presentará una oferta conjunta, y que, siguiendo los pasos de EEUU, formulará propuestas de apertura diferenciadas por socio, reservándose la más escueta para este país.

Unificar las posiciones para la negociación externa es un verdadero ejercicio de distribución de costos y beneficios en el bloque. Brasil aspira a colocarse en la mesa de negociación con los principales jugadores en el comercio mundial –EEUU y la UE– como la voz autorizada de una América del Sur, si no unida, al menos compacta. Desde la perspectiva argentina, la pretensión brasileña acota el margen de discrecionalidad política en la definición de alianzas y alineaciones –y por esto, por ejemplo, el ALCA se enfriaría o calentaría al compás de la pulseada EEUU/Brasil– al tiempo que amplía el margen de Argentina en la negociación de las ofertas conjuntas como contrapartida al acompañamiento en las definiciones políticas. Hasta la fecha, el único instrumento comercial vinculante del Mercosur ha sido el AEC; en los temas no arancelarios de la agenda de negociaciones, ha habido dificultades para llegar a ofertas conjuntas, sobre todo en



servicios, compras gubernamentales e inversiones. Por ello es necesario un tiempo para trabajar sobre esas áreas. Esta estrategia de activismo negociador en bloque en los foros internacionales exige disponer de un mecanismo de diálogo aceitado para poder reaccionar en escenarios negociadores múltiples caracterizados por el cruce frecuente de intereses entre socios.

Por último, las condiciones actuales del contexto global –caracterizado por el estancamiento de las negociaciones multilaterales, la recesión económica y la reducción de los flujos de inversión– pueden sembrar discordias y presiones de los sectores productivos de cada país por los costos de baja competitividad interna. A diferencia de lo que ocurría en los años 90, el Mercosur presenta hoy un ritmo de crecimiento y de flujos comerciales más lento que el del resto del mundo (Cepal). De la misma manera, ya se hacen sentir las quejas de los empresarios argentinos por el déficit comercial que actualmente experimenta el comercio bilateral con Brasil y los continuados y nuevos subsidios que desvían inversiones.

Frente al panorama de recesión económica que atraviesan ambos países, es posible que de todas las iniciativas que se han puesto sobre la mesa para renovar al Mercosur, los mayores avances a corto y mediano plazo sean de orden institucional y social, como un parlamento regional o el fortalecimiento de la agenda social, en donde las coincidencias son más fáciles de lograr y los réditos son posibles en el corto plazo aun sin grandes reasignaciones de recursos. Y es que estas cuestiones no solo se inscriben claramente dentro del discurso que llevó a Lula al poder en Brasil (terminar con la pobreza extrema y mejorar la participación de la sociedad civil en los procesos políticos), sino en la adscripción que el Mercosur tiene al nuevo paradigma de gobierno en América Latina. En este sentido, tanto el gobierno de Brasil como el de Argentina encumbran en el discurso político los valores de igualdad y protección a los vulnerables, y la creencia en el rol de un gobierno activo. Este es, además, un debate global.

Reflexiones finales

Aunque el escenario de *sobre-securitización* es perjudicial en términos globales, también puede ser utilizado como una ocasión para consolidar y fortalecer los procesos de integración regional. Así, el unilateralismo de EEUU ha generado una reacción inédita para el uso estratégico del Mercosur en la mesa de negociaciones del ALCA. El recorte de la agenda del ALCA a los temas de acceso y el relegamiento de compras gubernamentales y propiedad intelectual a la OMC significan una oportunidad para la construcción de una agenda coordinada en

temas que van más allá de lo arancelario. Debe remarcar que en las cuestiones no arancelarias como servicios, compras gubernamentales e inversiones, las pujas sectoriales siempre dificultaron el logro de ofertas conjuntas del Mercosur. Sin embargo, la estrategia de activismo negociador en bloque en los foros internacionales exige disponer de un mecanismo de diálogo aceitado para poder reaccionar en escenarios negociadores múltiples caracterizados por el cruce frecuente de intereses entre socios.

Finalmente, el nuevo consenso político sobre la profundización del Mercosur no parece anclarse en su agenda económica sino en una agenda de coordinación y cooperación social, con un fortalecimiento de las instancias institucionales y la búsqueda de la relegitimación de los actores en las decisiones de política comercial. En esta línea de acción se inscriben iniciativas tales como el intercambio de información en materia social y la creación de un parlamento elegido directamente por el voto popular. De esta manera, el Cono Sur ha elegido una nueva cabecera de playa para desembarcar en la economía mundial.

Puede afirmarse entonces que el nuevo contexto global abre para el Mercosur, como para otros procesos de regionalización de la región, una ventana de oportunidades y al mismo tiempo nuevas constricciones. En términos de oportunidades, la *sobre-securitización* genera por reacción no solo un abroquelamiento de las posiciones defensivas de los sub-bloques regionales, sino una apertura de los países más industrializados y de los organismos internacionales de crédito hacia agendas nuevas como la pobreza o la recuperación del protagonismo de los gobiernos. Al mismo tiempo, en términos de constricciones y desafíos, el contexto de recesión global (y de los países del Mercosur) restringe la capacidad de asumir costos sectoriales y de conciliar intereses nacionales a favor de un proyecto regional y normativas supranacionales.

Bibliografía

- Botto, Mercedes y Diana Tussie: «La internacionalización de la agenda de participación: mitos y realidades» en *ALCA y cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?*, Flasco / Biblos, Buenos Aires, 2003.
- Cepal: *Globalización y desarrollo*, ONU, 2002.
- Da Motta Veiga, Pedro: «Brasil en el Mercosur: política y economía en un proyecto de integración» en Jorge Campbell (ed.): *Mercosur, entre la realidad y la utopía*, CEI / Nuevohacer, Buenos Aires, 1999.
- Klein, Naomi: «Organizaciones de la sociedad civil: la nueva guerra de Bush» en *Clarín*, 3/7/03.
- Seixas Correa, Luis F.: «La visión estratégica brasileña del proyecto de integración» en Jorge Campbell (ed.): *Mercosur, entre la realidad y la utopía*, CEI / Nuevohacer, Buenos Aires, 1999.
- Redrado, Martín: «Política común del Mercosur» en *Archivos del Presente* N° 29, 2002, Buenos Aires, pp. 73-83.
- Wolf, Martín: «Falta más impulso a la Ronda Doha» en *El Cronista Comercial*, 29/4/2003, Buenos Aires.