

Problemas para el desarrollo del Mercosur

Miguel Carrera Troyano*

Rodrigo Rodrigues*

RESUMEN

El presente artículo resume los principales problemas enfrentados por el MERCOSUR en el sentido de consolidarse como bloque regional y avanzar en dirección a una mayor integración económica. El análisis se centra en la posición de Brasil y se distribuye en cuatro ejes: primero, el énfasis en la necesidad de desprenderse de los esquemas utilizados para analizar la Unión Europea a la hora de evaluar el MERCOSUR; segundo, se investigarán los principales problemas económicos que explican el porqué MERCOSUR no ha podido profundizar la relaciones comerciales entre los países miembros; tercero, los obstáculos políticos a la integración, en particular las estrategias de negociación de Brasil en foros internacionales; cuarto, se intentará dibujar algunos escenarios posibles sobre su desarrollo futuro y se presentarán las conclusiones.

Palabras clave: MERCOSUR, Integración Regional, Política Internacional, Política Exterior, Brasil y la OMC.

ABSTRACT

This paper deals with the most important problems for the development of MERCOSUR as an integration agreement. The analysis concentrates in the Brazilian position and has four parts. The first explain the need to

* Profesor de Economía aplicada y director del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Su línea de investigación se concentra en el comercio y la financiación internacional y también en los análisis de pobreza y desigualdad en América Latina. Contacto: mcarrera@usal.es

* Master en ciencia política por la Universidad de São Paulo y doctorando en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Sus temas de investigación son reforma del estado, relaciones intergubernamentales y política social. Contacto: rodrodr@usal.es

use a framework of analysis different from the one used to analyze the European Union. The second refers to the economic problems explaining the scarce results obtained by MERCOSUR while the third presents political obstacles to its development. Finally, the fourth part presents the effect of some circumstances in the future development of MERCOSUR and some conclusions.

Key words: MERCOSUR, Regional Integration, International Politics, Foreign Policy, Brazil and WTO.

1. Introducción

El objetivo de este trabajo es presentar una reflexión sobre los problemas a los que se enfrenta el desarrollo de MERCOSUR, problemas que no son pequeños y que no parecen ser, en modo alguno, fáciles de solventar. El análisis se centra, en buena medida, en una interpretación de la posición de Brasil, ya que al ser de manera destacada el país líder de MERCOSUR, sus intereses y la utilidad que le pueda prestar el esquema son decisivos en el futuro de la integración. Los autores plantean en primer lugar la necesidad existente de desprenderse de los esquemas que utilizamos para evaluar la Unión Europea de cara al análisis de la realidad de MERCOSUR ya que son realidades muy diferentes y la analogía con la Unión Europea provoca más confusión que orientación. En segundo lugar, el trabajo se centra en los problemas económicos que son decisivos para entender por qué el MERCOSUR no ha podido profundizar la relación entre los países firmantes como otros esquemas de integración. En tercer lugar se abordan algunos problemas políticos que tienen una influencia directa sobre las re-

laciones económicas y constituyen problemas para su desarrollo. Finalmente el trabajo concluye con la consideración de algunos escenarios de futuro tentativos sobre el desarrollo de MERCOSUR.

2. MERCOSUR desde Europa

A la hora de analizar la realidad del MERCOSUR desde Europa se incurre de manera repetida, a juicio de los autores de este trabajo, en un triple problema: uno de perspectiva, otro de comunicación y otro derivado de confundir la realidad con los deseos. Estos tres problemas serán expuestos a continuación y su superación se considera básica para poder tener una percepción adecuada de la realidad de dicho esquema de integración.

El problema de *perspectiva* se deriva de la consideración de la Unión Europea como paradigma de proceso de integración, de manera que todo proceso que se analiza tiende a ser visto con las categorías que aplicamos a la Unión Europea. La propia Unión ha mostrado padecer este problema al empeñarse en negociar sistemáticamente con esquemas de integración y no con países, a pesar de que los esquemas de integración como MERCOSUR no tienen la cohesión ni la capacidad para hacerlo de una manera efectiva. El MERCOSUR difiere de la Unión Europea en primer lugar porque, a pesar de su nombre, en una escala de esquemas de integración el primero sería una unión aduanera incompleta (es decir, existe libre movimiento de bienes dentro del esquema y los aranceles hacia el exterior deberían ser comunes, aunque hay productos excluidos)

mientras que la segunda es una unión económica y monetaria (en la zona euro) con libre movimiento de bienes, arancel externo común, libre movimiento de factores de producción, una moneda única y una política monetaria única y una cierta coordinación de políticas económicas. También porque la estructura institucional es distinta ya que en MERCOSUR no existe nada parecido a la Comisión Europea o al Parlamento Europeo que impliquen una cesión de soberanía de los estados hacia instancias comunes. La mayor parte del comercio no sucede entre los países miembros, así mientras que en la Unión Europea el comercio intrarregional se sitúa en el entorno del 70 por 100 en el MERCOSUR este valor no alcanza un 15, siendo las mayores economías (Argentina y, sobre todo, Brasil) poco dependientes de sus exportaciones al resto de los países miembros. Por otra parte, si el presupuesto de la Unión Europea es reducido (algo por encima del 1 por 100 del PIB) el del MERCOSUR es aún mucho más limitado y no existen políticas comunes como la Política Agraria Común. La conclusión es que los países de MERCOSUR, y especialmente Brasil, no son tan dependientes de sus socios comerciales y, por tanto, no existen las condiciones económicas para la profundización del esquema, teniendo este esquema de integración un interés mayor en lo político, como plataforma de negociación con Estados Unidos, con la Unión Europea o con la OMC o como instrumento para reforzar el peso de Brasil en el concierto internacional, que como instrumento económico.

Un segundo problema relevante tiene que ver con la *comunicación*. A menudo los medios de comunicación europeos y algunos analistas tienden a tomar de manera literal las afirmaciones

que surgen de las Cumbres de Jefes de Estado de MERCOSUR. A menudo estas reuniones terminan con titulares sobre una moneda única o sobre oleoductos transamazónicos que son reproducidos en los medios sin que se les aplique el más leve filtro sobre la factibilidad de las propuestas. La moneda única es un ejemplo característico porque se repite regularmente y porque la teoría económica indica claramente que actualmente y en periodo de tiempo muy largo es imposible la puesta en marcha de una moneda única. La teoría de las áreas monetarias óptimas indica que para que sea viable una moneda única hacen falta países que tengan un comercio entre ellos intenso, con un componente importante de comercio intrasectorial (exportación e importación simultánea de similares productos), con estructuras productivas similares y con economías que evolucionen en un mismo ciclo. Estas características permiten que pueda haber coordinación macroeconómica y que sea viable una política monetaria única. Nada de esto ocurre hoy en el MERCOSUR pero eso no es óbice para que los medios reproduzcan las declaraciones de los presidentes sobre la moneda única, siendo una de las más recientes en este sentido la del presidente de Bolivia en la creación del Banco del Sur (9 de diciembre de 2007).

Finalmente, un tercer problema se deriva de la confusión de la realidad con los deseos, de manera que algunos análisis tienen más de *wishful thinking* que de aproximación a una realidad compleja. Existe un extendido deseo de unidad de los países latinoamericanos, con raíces que se remontan al momento de la independencia y a figuras como Bolívar. Este discurso de unidad se ha opuesto durante mucho tiempo a una realidad de enfrentamientos entre

países vecinos y también a una inserción cultural y económica de los países centrada en los países europeos y en Estados Unidos. De allí venían las nuevas tendencias culturales, los avances científicos, los nuevos productos y las nuevas máquinas, las empresas multinacionales, la moda y, por tanto, la mayor parte de las importaciones. Al mismo tiempo, eran estos países desarrollados el destino de la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas y el lugar al que se dirigían los intelectuales. A los acuerdos de integración latinoamericanos puestos en marcha desde 1960 se les ha otorgado la difícil tarea de revertir una tendencia de dos siglos de olvido de los vecinos. Los fracasos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de su sucesora la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y del Pacto Andino han llevado a que se depositen en el MERCOSUR muchas esperanzas frustradas. Este caudal de insatisfacción sobre la integración y la unidad latinoamericana se unió a un excelente comienzo de los intercambios intra-MERCOSUR que llegaron a alcanzar el 25 por 100 del total del comercio de los cuatro países. Además, el que MERCOSUR incluyera elementos de cooperación cultural, militar y de la defensa de la democracia, por ejemplo, reforzó su atractivo dentro de imaginario colectivo sobre la unidad latinoamericana y ha dado lugar a que las expectativas que se derivan del esquema estén muy por encima de lo que los datos indican, consolidando una importante brecha entre la realidad y los deseos.

3. Problemas económicos

En este epígrafe se quiere ilustrar la existencia de problemas económicos objetivos y persistentes en el tiempo que dificultan la profundización del MERCOSUR como esquema de integración. Cinco van a ser los problemas abordados que no son los únicos, pero sí resultan, a juicio de los autores, relevantes para comprender los pocos resultados alcanzados y la dificultad para poder transformar esa realidad.

El *primero* hace referencia al tamaño del territorio y a la deficiente dotación de infraestructuras. A título de comparación, el territorio del MERCOSUR es de casi 12 millones de km², que alcanza los 14,5 millones si se añaden Bolivia, Venezuela y Chile, mientras que el de la Unión Europea de 27 países es de sólo 4,3 millones de km², la tercera parte. Al mismo tiempo la densidad de población es mucho menor, ya que los países de la UE 27 alcanzan los 497 millones de personas con una densidad de 115 habitantes/km², mientras que los 236 millones de habitantes de los cuatro países del MERCOSUR sólo suponen 20 habitantes/km², es decir la europea es casi 6 veces mayor.

A esta menor concentración de población se añade también una menor concentración de actividad económica, ya que la renta per cápita de los países del MERCOSUR en paridad de poder adquisitivo era en 2005 según el PNUD de 9.500 dólares, mientras que en los 13 países más poblados de la UE 27 que suponen el 95 por 100 de su población alcanzaba los 27.000, el triple del MER-

COSUR. Si unimos las dos variables (densidad de población y renta per cápita) se obtiene que la diferencia en el valor añadido por km² es de 17 veces. La diferencia sería aún mayor si en vez de datos que tienen en cuenta la capacidad adquisitiva y los precios en el país se usaran dólares a precios de mercado.

Esta enorme diferencia en densidad de población y densidad de la actividad económica en el territorio implica también que las infraestructuras existentes en el territorio del MERCOSUR sean precarias en relación con las europeas. En Europa, sobre todo en la Europa de los 15, se encuentran autopistas que comunican todas las principales ciudades, densas redes de ferrocarril para el transporte de viajeros y mercancías, ferrocarriles de alta velocidad, múltiples aeropuertos y puertos con alta capacidad, además de redes de telecomunicaciones, gaseoductos, oleoductos y líneas de transporte de energía eléctrica. Frente a esta densidad, el MERCOSUR aparece (con excepciones en el eje Buenos Aires - São Paulo) como un enorme territorio con baja densidad de población y de actividad económica, con deficientes infraestructuras que dificultan y encarecen el transporte de mercancías y personas, haciendo que pueda ser más barato transportar una mercancía al extranjero (o traerla de allí) que enviarla a un país vecino.

Un *segundo* problema económico se deriva del bajo nivel existente de comercio intra-regional en relación al total de comercio. En efecto, si bien el acuerdo ha conseguido que las exportaciones intra-regionales a precios corrientes se multipliquen por 5 entre 1990 y 2005 (de 4.100 millones de dólares a 21.400), el porcentaje que su-

ponen estos flujos sobre el total era de 9 por 100 en 1990 creció hasta alcanzar un máximo de 25,3 en 1998 y luego cayó hasta el 11 con la crisis de Argentina de 2002 y se ha recuperado levemente hasta el 13 por 100, porcentaje muy alejado del 70 por ciento que supone el comercio intra-regional en la UE. Estas cifras medias ocultan importantes disparidades entre los 4 países que componen actualmente el esquema de integración. Mientras que para Paraguay estas exportaciones suponen más de la mitad del total, en el caso de Brasil no alcanzan un 10 por 100. Esto es particularmente importante porque da lugar a que las economías de los vecinos no sean tan relevantes como mercados para los productores nacionales y, por tanto, no existan incentivos para coordinar las políticas económicas, al ser más importantes las relaciones con otras economías como la de la Unión Europea o la de Estados Unidos.

Un *tercer* problema consiste en el bajo nivel de comercio intraindustrial presente en los flujos intra-regionales. Este concepto hace referencia a los intercambios que se producen entre los países dentro de un mismo sector, es decir, a las importaciones y exportaciones simultáneas de un mismo producto. Este fenómeno está muy extendido entre los países de la Unión Europea y según la teoría es mayor entre países de más alto nivel de renta, en sectores donde existen economías de escala y donde los productores recurren a la diferenciación de los productos ya sea a través de marcas o de diferencias en la calidad. Cuando una buena parte del comercio entre dos países es intraindustrial pueden producirse aumentos de los intercambios con muy bajos costes de ajuste, es decir, un país puede exportar más coches e importar más coches sin que ello su-

ponga el cierre de ninguna fábrica, los consumidores de los dos países ganan en variedad de la oferta y no hay rechazo al aumento del comercio. Una buena parte del éxito de la integración europea se debe a la existencia del comercio intraindustrial ya que, por un lado, el incremento del comercio no ha generado costes de ajustes ni rechazos fuertes en la sociedad (que por el contrario se ha beneficiado de la mayor oferta y las mejoras en la calidad derivadas de la competencia) y, por otro, las empresas multinacionales (tanto europeas como norteamericanas) han apoyado la integración que facilitaba la consecución de economías de escala para sus plantas europeas. Así, por ejemplo, España ha podido convertirse en uno de los principales exportadores de automóviles en Europa gracias a la instalación en su suelo de los principales fabricantes.

En el caso del MERCOSUR el comercio intraindustrial es muy bajo, siendo el comercio existente principalmente interindustrial o intersectorial, es decir, los países venden unos productos y compran otros, generando el comercio importantes costes de ajuste y reacciones negativas entre los afectados por la integración. Además la disparidad de los ciclos económicos y las oscilaciones de los tipos de cambio han dificultado las estrategias de las empresas multinacionales que no han prestado y no prestan un apoyo tan importante a la integración. Mientras que en Europa la integración era un fenómeno principalmente económico (de los gobiernos pero también de los agentes económicos), en MERCOSUR el impulso es primordialmente político, debiendo vencer la integración la resistencia de los grupos de interés afectados por el incremento de los flujos, ya sean productores de azúcar, de automóviles o de computadores.

El *cuarto* de los problemas acaba de ser apuntado y es la inestabilidad macroeconómica, la inexistencia de un ciclo económico conjunto y la falta de coordinación macroeconómica. Los países de MERCOSUR se han visto enfrentados a importantes crisis económicas en los últimos años. En el caso de Brasil ha habido problemas serios de inflación hasta 1994 y una crisis importante en 1999. En Argentina una recesión se extendió desde 1998 a 2002, comenzando entonces un periodo fuertemente expansivo. Mientras que Brasil, después de años de usar el tipo de cambio como instrumento de lucha contra la inflación, optó desde 1999 por una devaluación, un tipo de cambio flotante y una política de metas de inflación, Argentina mantuvo una caja de convertibilidad hasta 2002. Ni el crecimiento, ni los tipos de interés, ni los tipos de cambio han seguido trayectorias similares. Además, la coordinación macroeconómica es prácticamente nula, pues ni siquiera se definen igual las magnitudes macroeconómicas y ha sido necesario crear un grupo de trabajo para que las estadísticas puedan ser plenamente comparables.

Este bajo nivel de relación entre las economías y esta falta de coordinación macroeconómica implica que las repetidas referencias a una moneda única realizadas por presidentes de los integrantes del MERCOSUR pertenezcan radicalmente al ámbito de la política-ficción. La teoría de las áreas monetarias óptimas ofrece una clara indicación de cuando dos países o un grupo de países pueden compartir una misma moneda. El primer elemento básico es un alto nivel de comercio intra-regional, el segundo es un grado alto de similitud entre las estructuras económicas de los países que

debería dar lugar a una elevada presencia de comercio intraindustrial en los intercambios, mientras que el tercero es la necesidad de que las economías que tengan una misma moneda compartan también la evolución del ciclo económico y el cuarto es un elevado nivel de coordinación de la política macroeconómica (tipos de cambio, tipos de interés).

Sólo de esta manera los costes de la renuncia a instrumentos básicos de política económica (tipo de cambio y tipo de interés, básicamente) puede ser compensada por los beneficios de la adopción de una moneda más sólida. Únicamente en esas condiciones la política de tipos de interés que en su momento adopte el banco central del área monetaria y la política de tipo de cambio puede beneficiar a todos los países. Si existieran diferencias importantes entre las economías, asimetrías es la expresión que se usa en la teoría, las políticas serían adecuadas para unos países y no para otros, reforzando las crisis de los países y eso impediría la continuidad de la moneda única.

En el caso de los países del MERCOSUR, y también en el de toda América Latina, es evidente que los países no tienen elevados niveles de comercio intra-regional, no tienen estructuras productivas similares, no tienen elevados niveles de comercio intraindustrial, tienen ciclos económicos dispares, la coordinación de sus políticas económicas es prácticamente nula y, por tanto, no constituyen en modo alguno un área monetaria óptima, no hay visos de que pueden serlo en un futuro y no cabe hablar de una moneda única. Además la renuncia a una moneda nacional a favor de una moneda única requiere que esa nueva moneda sea considerada un depósito de riqueza seguro, además de un instrumento comercial

confiable y no parece que las monedas del sur de América (quizás, con la excepción del peso chileno) se distingan por la seguridad que ofrecen a sus ciudadanos.

El *quinto* de los problemas viene derivado del diferente impacto en el territorio que tienen los esquemas de integración. Ya desde Marshall los economistas han tomado en consideración esta dimensión espacial de la actividad económica. Así, la teoría plantea que existen economías de escala dinámicas derivadas de la instalación de una empresa en un lugar donde ya existen empresas de su sector, principalmente derivadas de la mejor información que se puede tener sobre los proveedores, sobre los clientes y también por la disponibilidad de mano de obra formada que existe en lugares donde una actividad económica está enraizada.

Por todo esto, la actividad económica tiende a concentrarse y cuando aumenta el tamaño del mercado los principales beneficiados son las regiones donde ya se localiza la actividad. En la Unión Europea la llamada “gran dorsal europea” que se extiende desde Londres hasta el norte de Italia concentra una parte importante de la generación de renta y de la población, muy superior a su peso en la superficie europea. Es a partir de esta teoría que se plantean en Europa los Fondos Estructurales y de Cohesión, no son “regalos” de los países ricos, sino concesiones que tratan de compensar el desajuste en el reparto de los beneficios procedente de la integración.

En el caso del MERCOSUR (como en el caso del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica) no se han creado mecanismos formales de compensación entre los distintos países y las distintas regiones de modo que los ajustes van a realizarse en buena medida en términos de destrucción de empleo y emigración, lo que genera

rechazo en las regiones periféricas que no reciben beneficios de la integración pero sí sienten los costes de ajuste. En MERCOSUR las aglomeraciones de São Paulo y de Buenos Aires son los principales beneficiados pero la integración no incorpora mecanismos formales de compensación para las zonas periféricas. En el caso de Irlanda, España, Portugal y Grecia, pero también para el sur de Italia y el este de Alemania, los Fondos Estructurales y de Cohesión han sido básicos para afrontar los retos de la integración.

4. Problemas políticos con influencia en la economía

Además de los problemas principalmente económicos que se han planteado en el epígrafe anterior, deben también tenerse en cuenta algunos problemas políticos que tienen una influencia directa en la economía.

El *primero* se refiere a la competencia por las inversiones exteriores. Éste es un fenómeno que también se produce en Europa, dando lugar, por ejemplo, a una competencia en la concesión de ayudas públicas y de rebajas en la presión fiscal agudizada por la entrada de países de Europa central y oriental con muy bajas tasas de impuestos (como Eslovaquia). Debe señalarse que este tipo de estrategia de atracción de capital es también muy común entre los estados de Brasil, donde se acostumbra a llamarla “guerra fiscal”: los estados reducen sus tributos y ayudas o créditos para garantizar que una empresa se instale en su territorio. Sin embargo, existen límites para este tipo de política siendo el más representativo

el nivel de infraestructura existente. Estados con mayor nivel de infraestructura, aunque representen mayores costes tributarios para las empresas, son más atractivos para el capital puesto que ofrecen mano de obra formada, buenas carreteras y bajo coste de transporte en general.

En MERCOSUR la persistente inestabilidad que hasta hoy mantienen los tipos de cambio reales dan lugar a que las multinacionales no puedan definir claramente la rentabilidad de las inversiones a largo plazo y que los incentivos a corto plazo sean más importantes, desatando recurrentes acusaciones de competencia desleal entre los países integrantes. A título de ejemplo, se puede señalar el llamado “conflicto de las papeleras” donde, además de un componente medioambiental, subyace una disputa por la atracción de inversión extranjera. Este conflicto ha generado una importantísima crisis entre Argentina y Uruguay, ha dado lugar al cierre de uno de los principales ejes de comunicación del MERCOSUR y ha mostrado la fragilidad del esquema de integración ante disputas de políticas bilaterales.

El *segundo* tiene que ver con los problemas que genera la incorporación de nuevos socios, en el caso actual Venezuela y Bolivia. En el momento de escribir este ensayo la integración de Venezuela está pendiente de la aprobación de los parlamentos brasileños y paraguayos. En términos de comercio, la incorporación de Venezuela no aporta apenas nada al MERCOSUR al ser un país *cuasi* mono-exportador de petróleo, pudiendo tener alguna relevancia algo mayor en función de la importación de productos brasileños y

argentinos, aunque no debe olvidarse que las distancias entre Caracas y el sur de Estados Unidos son muy inferiores a las existentes entre esta capital y el Cono Sur. Al mismo tiempo, Venezuela tiene su propia agenda de política exterior, pues quiere situarse como líder regional y contrapeso de Estados Unidos. Esta agenda entra en colisión con la estrategia brasileña, que apuesta por MERCOSUR principalmente como un instrumento político que permita a Brasil ganar peso internacional apareciendo como líder regional de América del Sur, para facilitar, por ejemplo, su entrada en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, o para mejorar su postura negociadora frente a Estados Unidos, la Unión Europea o la OMC. La entrada de Venezuela, por tanto, no aporta casi nada en lo económico y constituye un obstáculo para la estrategia de proyección internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. La entrada de Bolivia genera menores problemas, a pesar del discurso en ocasiones radical del presidente del país que exigió en algún momento la refundación del MERCOSUR, sobre todo debido al escaso peso económico y político del país.

Un *tercer* problema de índole política se refiere a los conflictos sobre la energía. A pesar de que se ha planteado un debate sobre si la energía podía ser un pilar para la construcción del MERCOSUR, todo apunta a que puede ser más un objeto de conflicto que de unión. Los antecedentes en este sentido son claros con los conflictos que se han producido entre Argentina y Chile por las exportaciones de gas entre Brasil y Bolivia por la política de renacionalización de la industria del gas. A juicio de los autores, los intereses y la estrategia de Venezuela (que desempeña un relevante papel en la OPEP

y, por tanto, en la elevación del precio del crudo en los últimos años) no coinciden con los de Brasil, que aspira a ser autosuficiente en la producción de petróleo (con el reciente descubrimiento de yacimientos en los lechos marinos de sus costas) y que apuesta por los biocombustibles que pueden dar valor a sus producciones agrarias mejorando los precios de sus exportaciones.

En este sentido, las declaraciones recientes sobre la construcción de un gran oleoducto sudamericano vuelven a poder ser consideradas política-ficción, por el gran coste de la construcción de una infraestructura de este tipo (por la distancia y los obstáculos naturales a los que se enfrentaría en la cuenca del Amazonas), por la escasa demanda que se generaría en el sur de América, también productora y con una relativa baja densidad de población y de actividad económica, pero, sobre todo, porque un país tan celoso de su independencia como Brasil no va a consentir el hacerse dependiente de un país tan poco confiable como Venezuela, que no duda en amenazar continuamente con el uso de la energía como instrumento de presión política.

Finalmente, un *cuarto* problema se deriva de las distintas agendas de los miembros y candidatos de MERCOSUR en las negociaciones internacionales, principalmente con Estados Unidos, Unión Europea y OMC. Así, por un lado, parecen existir importantes paralelismos entre las posiciones negociadoras de Brasil y Argentina en relación con las exportaciones de productos primarios en el marco de la OMC, principalmente cereales, carne y leche. Sin embargo, la agenda negociadora de Brasil es más compleja pues

tiene intereses también en otros productos primarios (azúcar y zumo de naranja, por ejemplo) y también en productos industriales donde tiene una importante capacidad competitiva (aeronáutica o siderúrgica). Esto hace que la posición negociadora de Brasil frente a Estados Unidos sea diferente, del mismo modo que el reto que supone para Estados Unidos la firma de un tratado de libre comercio con Brasil con 185 millones de personas no es comparable a la firma de uno con Chile con sólo 16 millones. También Uruguay mantiene una postura ambigua reforzada por sus conflictos con Argentina donde una posible negociación de un tratado de libre comercio con Estados Unidos podría ser una importante oportunidad para un país con sólo 3,4 millones de personas, una mano de obra con alta formación y una importante tradición exportadora. Finalmente, la agenda negociadora de Venezuela no coincide con la de los otros componentes del MERCOSUR ya que al tener el 90 por 100 de sus exportaciones concentradas en el petróleo, no percibe la necesidad de abrir nuevos mercados y nuevos productos. Esta disparidad de intereses se manifiesta en la dificultad de plantear una postura negociadora común hacia el exterior, circunstancia que se vería reforzada por la plena incorporación de Venezuela en el esquema de integración.

5. Escenarios de futuro y conclusiones

Para terminar este ensayo se consideran tres escenarios que a juicio de los autores son claves para el desarrollo del MERCOSUR, el primero tiene que ver con las relaciones de Estados Unidos

y Brasil, el segundo con la incorporación de Venezuela y el tercero con la estabilidad macroeconómica. Con respecto al *primero*, los autores consideran que si Estados Unidos ofreciera a Brasil unas oportunidades de negociación y comercio mejores que las que ha venido ofreciendo (dando acceso a productos donde Brasil tiene importantes ventajas competitivas, desde el azúcar al zumo de naranja y desde los productos siderúrgicos a los aeronáuticos) el interés de Brasil por el MERCOSUR disminuiría, hasta hacer que su política exterior refleje más la variedad de destino de sus exportaciones y el limitadísimo papel de sus socios comerciales del cono sur. Sin embargo, el cambio político en Estados Unidos y los efectos políticos de las pérdidas de empleo en algunos estados derivadas del crecimiento del comercio internacional no parecen augurar buenos tiempos para el libre cambio, por lo que la probabilidad de avances en las negociaciones Estados Unidos – Brasil parecen remotas en el futuro inmediato. Otra limitación para un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Brasil se deriva de la falta de competitividad de una parte relevante de la industria existente en Brasil, que sufriría muy elevados costes de ajuste si un acuerdo de esta naturaleza fuese aprobado.

Un *segundo* escenario relevante tiene que ver con la plena incorporación de Venezuela al acuerdo de integración que todavía no ha cumplido todos sus trámites en el momento de escribir este ensayo. A juicio de los autores, la agenda de política exterior de Venezuela, cuyas líneas son claras, como lo es el deseo de utilizar al MERCOSUR para su difusión, no se corresponde con la de Brasil cuyo Ministerio de Relaciones Exteriores no va a permitir que

Venezuela marque o condicione su agenda exterior, cuando sus intereses son divergentes.

Un *tercer* escenario se refiere a la estabilidad macro en la región. Los países que integran MERCOSUR muestran de nuevo una gran diferencia en sus ciclos económicos (siendo la expansión más acusada en Argentina), en sus políticas de tipo de cambio (mientras el real se aprecia el peso argentino es mantenido en un valor bajo por el Banco Central de la República Argentina) y en su consideración la inflación (con una política anti-inflacionaria más ortodoxa en Brasil). El reciente ciclo expansivo y de mejora de los términos de intercambio no ha venido aparejado como en otros momentos de un endeudamiento externo, muy al contrario, el superávit de la balanza por cuenta corriente ha permitido incrementar las reservas de los países, disminuir su endeudamiento y disminuir el porcentaje de deuda pública en moneda extranjera. Esto permite que los países del MERCOSUR estén mejor preparados ante cambios del entorno económico global. No obstante, la falta de correspondencia entre los ciclos económicos seguirá generando problemas para los países que tengan en cada momento la moneda más fuerte, ya que sus productores presionarán a los gobiernos para que no cumplan los acuerdos, actuación que ha sido habitual en anteriores crisis.

Las principales conclusiones de este trabajo pueden resumirse en tres. En *primer* lugar se han mostrado los problemas para el desarrollo del MERCOSUR que permiten explicar por qué los resultados obtenidos han sido tan limitados hasta el momento. Exis-

ten muchas razones económicas que explican su escaso desarrollo, lo que permite afirmar que en el MERCOSUR hay un componente político que tiene más importancia que el económico. En el caso de Brasil resulta fácil situar estos componentes políticos en el marco de su deseo de ganar peso en el mundo, apareciendo como líder de los países de América del Sur, facilitando el alcance de objetivos como el logro de un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y reforzando su posición en negociaciones internacionales ante Estados Unidos o la OMC. Una *segunda* conclusión se deriva de los obstáculos explicitados para el desarrollo del esquema de integración que solo pueden ser considerados como estructurales, es decir que van a seguir estando presentes durante mucho tiempo, lastrando las posibilidades para el desarrollo del MERCOSUR en el próximo futuro. Una *tercera* conclusión hace referencia a la ampliación, que en este caso tiene más posibilidades de debilitar el esquema de integración que de reforzarlo, pues en lo económico su aportación es mínima, mientras que va a dar lugar a un choque de intereses y estrategias entre Brasil y Venezuela. De resultados de la ampliación el MERCOSUR puede dejar de ser útil políticamente para Brasil por lo que se uniría a la irrelevancia económica la inutilidad política, pudiendo producir un creciente desapego o falta de compromiso de Brasil respecto al MERCOSUR.