

Fil.kand uppsats i Latinamerikastudier vid
Institutionen för spanska, portugisiska och latinamerikastudier
2007.06

MERCOSUR SOM ETT NYTT REGIONALT BLOCK:

Ett steg närmare en Sydamerikansk Union?

Lucia Acosta Negrin



Stockholm University

© Lucia Acosta Negrin, Stockholm 2007

Kopiering eller distribution av denna uppsats – delvis eller hela – är förbjuden utan medgivande.

Abstract

Uppsatsen har till syfte att undersöka huruvida MERCOSUR är en aktör på den internationella arenan och om dess tilltagande utveckling kommer kunna bidra till ett ökat interregionalt samarbete. Uppsatsen ska uppnå syftet genom att svara på två frågeställningar: 1) Kan MERCOSUR definieras som en aktör på den internationella arenan? 2) Kan MERCOSUR ses som ett nytt regionalt block och därmed ingå i interregionala samarbeten?

Uppsatsen går igenom nya regionala blockens uppkomst och vad som skiljer dem åt från andra frihandels avtal. Uppsatsen är en komparativ analys som använder sig av två modeller för att svara på frågeställningarna. Den ena är Björn Hettnes dynamiska modell som beskriver en förändringsprocess. Den andra modellen består av fem kriterier, vilka definierats av Bretherton och Vogler och definierar ett aktörsbeteende. Denna typ av modell är, till skillnad från Hettnes, en statisk modell som används för att definiera grundläggande egenskaper. I samband med Bretherton och Voglers kriterier undersöks fundamentala begrepp, så som *actorness* och *regioness*, för att på underlätta analysen om huruvida MERCOSUR agerar som en aktör. För att kunna förstå uppkomsten och utvecklingen av regionala block undersöks hur EU skapades och uppkomsten av Europeiska värderingar samt en introduktion till regionala sammanslutningar i Latinamerika. EU är det äldsta regionala blocket vars gemensamma politik innefattar både ekonomiska och politiska mål. EU stödjer hela den regionala utvecklingen i Latin Amerika och dess interregionala politik bygger på dialog och samförstånd vilket gynnar sammanslutningarna i kontinenten. Speciellt har utvecklingen i MERCOSUR varit av intresse. MERCOSUR har blivit sedd som ett alternativ till det USA drivna projektet FTAA.

Nyckelord

: MERCOSUR, EU, Latinamerika, regionalism, interregionalism, globalisering

Handledare: Andrés Rivarola

Examinator: Maria Luisa Bartolomei

:

1	Inledning	5
1.1	Syfte och Frågeställningar	6
1.2	Disposition	6
1.3	Metod och avgränsning	7
2	Regionala frihandelsavtal	9
2.1	Handelspreferenser (<i>Trade Preferences</i>)	9
2.2	Fria handelsavtal (<i>Free Trade Agreements</i>)	9
2.3	Tullunioner (<i>Customs unions</i>)	10
2.4	Gemensam marknad (<i>Common market</i>)	10
3	Den regionala utvecklingen	10
3.1	Ny eller gammal regionalism?	10
3.2	Den nya regionalismen	11
3.2.1	Regioness	12
3.2.2	Actorness	12
4	Interregionalism som agenda	14
4.1	EU:s interregionala agenda: De Europeiska Värderingarna	14
5	MERCOSUR	16
5.1	Den interregionala agendan i Latinamerika: en historisk tillbakablick	16
5.2	MERCOSUR:s institutionella historia och dess framtida utsikter	17
5.3	MERCOSUR:s Politiska Mål	20
5.4	MERCOSUR Interna Ojämligheter – Ett hot?	21
5.5	MERCOSUR och EU	22
5.6	MERCOSUR och FTAA	24
5.7	MERCOSUR och den Andinska Unionen	24
5.8	MERCOSUR och UNASUR	25
5.9	MERCOSUR och OAS	26
6	ANALYS	27
6.1	MERCOSUR som aktör	27
6.1.1	Delat ansvar över ett antal värderingar och principer	27
6.1.2	Identifiera politiska prioriteringar och formulera en gemensam agenda	28
6.1.3	Kapaciteten att förhandla med andra aktörer	28
6.1.3.1	MERCOSUR med andra aktörer - EU	29
6.1.3.2	MERCOSUR med andra aktörer – Andinska Unionen	30
6.1.3.3	MERCOSUR med andra aktörer - FTAA (Free Trade Area of the Americas)	31
6.1.3.4	MERCOSUR med andra aktörer – OAS (Organisation of American States)	31
6.1.4	Att ha och att kunna använda politiska instrument	31
6.1.5	Legitimering av politiska beslut samt utrikespolitiska prioriteringar	32
6.2	MERCOSUR som ett nytt regionalt block	32
6.2.1	En inifrån regionen kommande process	32
6.2.2	Gäller fler samhällsaspekter	33
6.2.3	Är mindre inåtvänd	33
6.2.4	Är mer omfattande och komplex än interstatligt samarbete	33
6.3	Slutsats - De interregionala relationerna	34
7	Bibliografi	38

1 Inledning

Antikens imperier och den medeltida feodalism var de samhällen som först utpekade Europa som en geopolitisk region. 1648 grundlades sedan den westfaliska freden. En ny ordning, som vi levte med sedan dess, var därmed skapad (Hettne 2005:12f). Den westfaliska ordningen undermineras dock idag i stor utsträckning av den politiska och ekonomiska globaliseringen¹. Förespråkare för det så kallade regionala teoretiska perspektivet, anser att den globala ekonomin är globalt, regionalt och nationellt inbäddad. Den politiska makten har blivit tvungen att finna nya strukturer för att hantera den post-westfaliska eran eftersom staten, genom globaliseringsprocessen, försvagats. Dessa ekonomiska strukturer har tagit en regional skepnad istället för en global skepnad, och nationalstatens makt har idag tagit nya former istället för att helt försvinna. Detta har lett till den pågående konsolideringen av regionala sammanslutningar som den Europeiska Unionen (EU), North American Free Trade Agreement (NAFTA), den södra gemensamma marknaden/Mercado Común del Sur (MERCOSUR) osv. (ibid:25, Cienfuegos 2005:5f). Dessa regionala strävanden karakteriseras av att de har som syfte att ge sina medlemmar en större säkerhet i de internationella ekonomiska relationerna. Relationer som idag, i och med globaliseringen, har försatt staten i en mer sårbar ställning (Rubiolo 2002:36).

Den regionala tanken är i sig inte ny. Fria handelsavtal har länge funnits i många olika former, men alla har haft gemensamt det faktum att de har ägnat sig åt ekonomiska frågor, i större eller i mindre skala. De senaste decennierna har den post-westfaliska eran givit upphov till att nya strukturer har bildats. Till exempel bröt EU mönstret med de mer traditionella fria handelsavtalen och skapade ett samarbete som inte bara hade tydliga ekonomiska mål, utan också gemensamma politiska strategier. EU skapade ett annorlunda regionalt block vars typ kommit att kallas ”ny regionalism”. Dessa nya regionala block har diskuterats intensivt och denna uppsats avser analysera den regionala debatten med fokus på den Sydamerikanska MERCOSUR. Analysen kommer att göras i två steg. Dels kommer MERCOSUR:s beteende att jämföras med en modell som definierar aktörer för att därefter jämföras med en modell som har utvecklats för att identifiera nya regionala block.

¹ Robert N. Gwayne och Cristóbal Kay har gjort ett försök att klassificera globalisering och delat upp den i tre teorier: 1) *The hyperglobalist thesis* menar att staterna och dess ekonomier är omöjliga sammanslutningar i en värld som blir mer global. Staterna är därför under ständig påverkan av internationella trender. 2) *The sceptical thesis* menar att verklig globalism är en full integrerad världsekonomi, vilket inte är fallet idag eftersom staterna fortfarande är protektionistiska och det ömsesidiga handelsberoende har inte utvecklats så mycket sen slutet av 1800-talet. 3) *The transformist thesis* anser att det sker en ’shake-out’ av samhällen, ekonomier, regeringar och världsordning där nya hierarkier bildas som går över nationalgränserna och där de nationella, internationella, externa och interna sfärerna går in i varandra (Gwayne and Kay 2004:6f).

En annan dimension av samma debatt är den kring innebörden av interregionalismen, vilket refererar till det förhållningssätt som två eller fler regionala block har med varandra. Interregionalismen kan agera på två olika plan där det ena är den rent tekniska, och besvarar frågan huruvida någon kan veta att det verkligen pågår ett interregionalt samarbete. Det andra handlar om vad som sker om det interregionala samarbetet blir en vanlig företeelse på den internationella arenan, dvs. interregionalism som världsordning²(Hettne 2005:134).

EU är den aktör på världsarenan som mest aktivt driver denna verklighet framåt. Det är på EU:s agenda att stödja nya regionala block för att främja interregionala relationer. Parallellt med detta har EU blivit en modell för hur nya regionala block ska vara institutionellt uppbyggda. Dess regionala uppbyggnad är en konsekvens av den post westfaliska eran och har, tillsammans med globaliseringen, lett till att denna debatt blivit så aktuell just nu. Därför kommer denna uppsats att lägga en hel del fokus på EU:s roll i samspelet mellan regionalism och interregionalism.

1.1 Syfte och Frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida MERCOSUR är en aktör på den internationella arenan och om dess tilltagande utveckling kommer att kunna bidra till ett ökat interregionalt samarbete.

Uppsatsen avser besvara följande två frågeställningar:

1. Kan MERCOSUR definieras som en aktör på den internationella arenan?
2. Kan MERCOSUR ses som ett nytt regionalt block och därmed ingå i interregionala samarbeten?

1.2 Disposition

Efter det inledande avsnittet kommer jag i avsnitt 2 att behandla den teoretiska delen, samt ge en överblick över olika regionala sammanslutningar, för att sedan gå igenom de fundamentala skillnaderna mellan gammal och ny regionalism. I avsnitt 3 följer de kriterierna som enligt Björn Hettne måste uppfyllas för att klassas som ”ett nytt regionalt block” och därmed presenteras Hettnes modell för nya regionala block som kommer att användas i analysen. Begrepp som *regi-*

² Den här definitionen är helt och hållet tagen från Hettnes sätt att definiera regionalism. Enligt Hettne kan regionalismen ses från två olika perspektiv: det ena är det regionala projektet i sig, t ex Europaprojektet, och det andra är regionalismen som en världsmodell baserad på interregionalismen (Hettne 2005:134)

ness och *actorness* diskuteras för att presentera den modell som definierar en aktör. I avsnitt fyra introduceras fenomenet interregionalism, dvs. förhållandet mellan två nya regionala block, och dess relation till det äldsta nya regionala blocket, det vill säga den Europeiska Unionen (EU). Där förklaras också hur EU:s interregionala agenda ger sig uttryck, och termer som *Civilian Power* och *Soft Imperialism* introduceras. Avsnitt fem börjar med den Latinamerikanska kontinentens historiska kontext gällande dess regionala samanslutningar och fortsätter med en introduktion till MERCOSUR och dess förhållande med andra regionala sammanslutningar av olika karaktär.

Analysen är uppdelad i två avsnitt. När analysen ska undersöka hur vida MERCOSUR agerar som aktör har uppsatsförfattaren tagit varje kriterium som en sammanslutning måste ha för att agera som en aktör och använt den som en underrubrik. Med syftet att svara på frågeställningen, görs en ingående analys under varje underrubrik, gällande MERCOSUR:s agerande utifrån vart och ett av kriterierna. Underrubriken Kapaciteten att förhandla med andra aktörer delas in i ytterligare fyra underavdelningar.

Dessa fyra underavdelningar har till syfte att undersöka MERCOSUR:s agerande specifikt i relation till fyra andra regionala sammanslutningar³. Analysens andra del har till syfte att analysera MERCOSUR som ett nytt regionalt block. Analysen har fem underrubriker varav varje underrubrik är ett av kriterierna från Björn Hettnes modell gällande nya regionala block. Diskussionen som följer därpå gäller de interregionala relationerna mer konkret och en vidareutveckling av uppsatsens innehåll. Avsnitt sex avslutar med denna diskussion samt en slutsats.

1.3 Metod och avgränsning

Den här uppsatsen är en fallstudie där syftet är att undersöka MERCOSUR:s egenskap av aktör samt hurvida MERCOSUR uppfyller kriterierna som definierar ett nytt regionalt block. Sammanfattningsvis kommer detta att genomföras så till vida att MERCOSUR ställs emot två modeller. MERCOSUR:s agerande jämförs med modellernas kriterier vilket därmed underlättar en analys gällande MERCOSUR:s egenskap av aktör samt dess egenskap av nytt regionalt block.

Den här fallstudien har haft i åtanke sammanslutningens nationella, internationella och globala kontext (Hauge and Harrop 2004:69). Syftet med en fallstudie är att undersöka ett fenomen som är viktig också utanför det specifika fenomenets ramar (ibid:79). Denna uppsats kan förhopp-

ningsvis stimulera till en vidare förståelse av det relativt nya fenomenet ”nya regionala block” och huruvida dessa block kan agera i egenskap av aktör eller inte, samt ingå i interregionala relationer. En fallstudie är ett multidisciplinärt verktyg som kan användas i kombination med det breda spektrumet av olika statsvetenskapliga metoder (ibid:80). Den praktiska tillämpningsmetoden som används i denna fallstudie är en kvalitativ metod av komparativ art (Sodaro 2002:72). De kvalitativa metoderna utformas ofta som fallstudier varvid forskaren undersöker ett enda fall ingående. Av intresse är det faktum att under senare tid har det framkommit betydligt fler tillämpningsområden av fallstudier än vad som tidigare ansågs möjligt (Lundquist 1993:105). Den komparativa metoden har valts för att den underlättar uppsatsens syfte och möjliggör att MERCOSUR jämförs med två väl passande modeller. För att praktiskt hantera en komparativ metod kommer uppsatsen att använda sig av två modeller vilka kommer att bli den komparativa studiens analysinstrument (ibid:103). Dessa modeller kommer att jämföras med MERCOSUR gällande dess agerande och strukturella uppbyggnad. Detta för att kunna svara på de för uppsatsen centrala frågeställningarna. Den första utgångspunkten är en dynamisk modell som beskriver en förändringsprocess. Modellen är Björn Hettnes och han har utarbetat kriterier som ett nytt regionalt block måste uppfylla för att identifieras som ett sådant.

Den andra modellen består av fem krav, vilka definierats av Bretherton och Vogler, för att fastställa om en sammanslutning agerar som en aktör. Denna typ av modell är en statisk modell och används i regel för att definiera fundamentala egenskaper (Sodaro 2002:72). Utgångspunkterna har valts ut som stöd för att svara på den specifika frågeställningen samt för att de är användbara verktyg med tanke på den metod som har valts och frågorna som skall besvaras. Författarens värdering av materialet har gjorts utifrån den metodologi som har valts (Lundquist 1993:107).

När MERCOSUR:s agerande sätts i perspektiv till andra sammanslutningar så har författaren valt att begränsa antalet. Detta är till följd av de avgränsningar som har gjorts inom ramen för ett C-uppsatsarbete. Samtidigt kan det teoretiska ramverket upplevas ta upp för stor del av uppsatsen, men detta har varit ett medvetet val för att ha möjligheten att beskriva vad ny regionalism är samt att ge en grundlig introduktion till ett komplext ämne. Fokus har lagts på EU som nytt regionalt block. Anledningen till detta är att EU är det äldsta etablerade 'nya regionala blocket' i världen, och är en aktiv drivande kraft för de interregionala relationerna. Arbetet avser inte att jämföra MERCOSUR med EU. Dessa båda institutioner skiljer sig avsevärt åt och deras ekono-

³ Dessa fyra sammanslutningar är: Europeiska Unionen (EU), Andinska Unionen (CAN), Free Trade Area of the Americas (FTAA) och Organization of American States (OAS) som på spanska heter Organización de Estados Americanos (OEA).

miska kapacitet, historiska kontext samt kulturella arv är olikt. Vad som dock förenar dessa block, och varför EU är en viktig del av denna uppsats, är det faktum att blocken behöver varandra för att legitimera sin existens och därmed göra sina respektive projekt möjliga. EU kan sägas forma en institutionell ram, vilken kan fungera som utgångspunkt åt andra block. Själva fallet är då en naturlig fallgrop att denna uppsats kan upplevas som eurocentrisk på grund av EU:s obestridda position som modell och uppsatsförfattaren är medveten om detta. Det kan vara värt att lyfta fram det faktum att även om den europeiska modellen är en stark influens så är de politiska och ekonomiska överenskommelserna inom blocken helt öppna för att anpassa det egna blockets verklighet.

2 Regionala frihandelsavtal

För att klargöra vad interregionalism är måste de olika regionala sammanslutningarna först kartläggas. Matteo Cienfuegos har, i ett försök att förklara detta, gjort en uppdelning för analys. Han menar att den fundamentala skillnaden i det ekonomiska spektret ligger mellan samarbete och integration. Ett samarbete definieras av olika handelspreferenser eller handelsavtal, dvs. konkreta aktioner för att minska den ekonomiska diskrimineringen, medan ekonomisk integration innebär mera omfattande och bestående aktioner, så som att ta bort tullar eller tillåta fri rörlighet (Cienfuegos 2005:9).

2.1 Handelspreferenser (*Trade Preferences*)

Handelspreferenser kan sägas vara den lägsta nivån av integration och den liberaliserar handeln i specifika områden. Dessa handelspreferenser uppfyller inte kravet för WTO/GATT om regionala handelsavtal, men de fastlägger att ansevärd volym handel måste inkluderas, samt att regleringar och avgifter gentemot tredje parter inte får bli högre när olika handelspreferenser skapas (Burfisher mfl. 2004:13).

2.2 Fria handelsavtal (*Free Trade Agreements*)

Fria handelsavtal är den vanligaste formen av Regionala handelsavtal. Enligt Burfisher är 70% av de handelsavtal som anmälts till WTO inom denna kategori. Det innebär att medlemmarna liberaliserar handeln mellan sig, men att de har kvar sina externa tullar, som är oberoende av vad de andra medlemsstaterna gör. Då de externa tullarna får vara kvar gentemot tredje part krävs

särskilda bestämmelser som hindrar att en medlemsstat exporterar varorna som har importerats från ett annat medlemsland (ibid:13).

2.3 Tullunioner (*Customs unions*)

Tullunionerna har till syfte att liberalisera handeln inom unionen, men samtidigt att fastställa en gemensam tullnivå utåt. Tullunioner utgör ungefär 8% av de fungerande regionala handelsavtalen idag. Två exempel är MERCOSUR⁴ och Andinska gemenskapen (ibid:13)

2.4 Gemensam marknad (*Common market*)

Så kallade Gemensamma marknader går steget längre än tullunioner och öppnar för en fri rörelse mellan varor, arbete, tjänster och kapital inom den specifika gemenskapen. Den Europeiska Ekonomiska Unionen (EEC) skapade en sådan gemensam marknad i början av 90-talet. Steget att forma det EU vi känner idag, där medlemsstaterna har anpassat sin skatt- och penningpolitik och där vissa länder har ingått i en gemensam valuta (Euro), har lett till att Unionen har skapat en djup integration (ibid:14).

3 Den regionala utvecklingen

För att förstå dessa frågor är det viktigt att se vilken utveckling de regionala sammanslutningarna har haft och hur de har förändrats över tid. I denna diskussion ingår termer som *regionness* och *actorness* vilka är viktiga komponenter för en regional sammanslutning som vill uppnå mer än bara ekonomiska mål. Dessa begrepp kommer att definieras längre fram i avsnittet.

3.1 Ny eller gammal regionalism?

I litteraturen förhåller författarna sig till två olika sätt för att förklara regionalismen: grund/gammal regionalism och djup/ny regionalism (Baldwin 1993:2f). Den grunda/gamla regionalismen är ofta geografiskt bunden och handlar om tullfrågor och varuhandel. Den djupa/nya regionalismen avser de regionala blocken vars medlemsländer anpassar den nationella politiken

⁴ MERCOSUR klassas i detta stycke som en tullunion och längre fram i texten som en gemensam marknad. Längre fram citeras dock en Kommissionär från EU som använder sig av begreppet gemensam marknad som ett politiskt syfte snarare än ett akademiskt. Nivåerna är ju ändå inte statiska och det faktum att MERCOSUR:s mål är att bli en gemensam marknad är tydliga och den räknar med starka element som innefattar en gemensam marknad (Cienfuegos 1997:2). Det är viktigt att inse att det finns olika nivåer av alla definitioner.

för att gynna regionens mål. Den djupa/nya regionalismen har utvecklats under de senaste 15 åren och innefattar en avsevärt djupare grad av integration (Burfisher m.fl. 2004:7).

3.2 Den nya regionalismen

Den nya regionalismen har enligt Hettne vissa drag som skiljer sig från den gamla regionalismen. Han har skapat en modell som ger oss en övergripande beskrivning av den nya regionalismen vilket underlättar den fortsatta diskussionen.

De nya regionala blocken:

- är en inifrån regionen kommande process: den sker som en spontan process som växer sig starkare inifrån den egna regionen
- gäller fler samhällsaspekter: denna process erinrar om en nationsbyggnad och leder till en regional identitet. Den nya regionalismen har följaktligen kallats ”extended nationalism”
- är mindre inåtvänd: detta sker som en konsekvens då världen idag är betydligt mer ekonomisk integrerad och försök till avlänkning brukar straffa sig. Det handlar istället om att integreras i världsekonomin på ett fördelaktigt sätt. Den nya regionalismen vill således förena en öppen världshandel med ett visst mått av regionala preferenser. Hur denna balansakt ska utformas lämnas dock öppet av företrädarna för ”öppen regionalism”
- är mer omfattande och komplex än interstatligt samarbete: olika typer av aktörer opererar på olika samhällsnivåer. Den nya regionalismen utgör därmed en del av en strukturell omdaning av hela det globala systemet (Hettne 2005:136).

Den nya regionalismen ersatte den gamla och skapade en regional modell som passade in i en tid där det multilaterala förhållningssättet och den globalt integrerade ekonomin var eftersträvningsvärda. Den nya regionalismen är en öppen regionalism som inte ska stänga ute tredje parter och där handelsbestämmelser är kompatibla med den multilaterala tanken. Den karaktäriseras av en öppenhet gentemot den globala kapitalismen. (Grugel 2004:2f, Cienfuegos 2005:6, Hettne 2005:136). Den nya regionalismen är en integrerad del av, och en komponent i Globaliseringsprocessen. Syftet är att stärka ekonomierna i den globala marknaden. Den kan inte ses som enbart ett statsprojekt eller som ett interstatsprojekt (Munck 2003:146f, Grandi och Bizózzero 1997:2) utan skall tolkas som olika skikt av styre inom den globala politiska formen (Grugel 2004:18). Den globala ekonomin är instabil och de nya regionala blocken blir en strategi för att konkurrera på marknaden (ibid:3). Idag agerar stater både på den internationella och på den nationella nivån där internationella samarbeten används för att påverka sina intressen (Farell 2005:455). Den rådande globaliseringsideologin talar till förmån för en specifik form av globalisering, nämligen en neoliberal ekonomisk globalisering.

Det är dock enligt Hettne en förenkling att likställa globalisering med neoliberalism. I princip är annat politiskt innehåll möjligt och det pågår en växande kamp om vilket det ska vara. Regiona-

lism kan påverka globaliseringens natur då starka regioner har möjlighet att styra och forma den globala ordningen beroende av regionernas egna politiska riktningar (Hettne 2004:12). Det är också globaliseringsprocessen som leder till att nationalstaten söker hitta lösningar i regionala projekt. Den nationalstatliga identiteten blir svagare men ersätts i sin tur med ett regionalt medvetande. När de regionala blocken har blivit etablerade måste det utvecklas strukturella spelregler för hur dessa block ska förhålla sig till varandra, och det är här interregionalismen kommer in (Hettne 2005:129f)

3.2.1 Regioness

Regionaliseringsprocessen kan beskrivas i termer av ökat *regioness* vilket innebär att ett geografiskt område går från att vara ett passivt till ett aktivt subjekt och blir en aktör som är kapabel att artikulera regionens transnationella intressen. *Regioness* definierar i vilket skede regionen befinner sig gällande dess identitet och självuppfattning. Fokus läggs på det politiska projektet som kommer att leda regionen genom en process av djup integration. Fem nivåer av *regioness* lyfts fram:

- Det regionala utrymmet som ett geografiskt område vilken är geografiskt rotad men socialt organiserad av invånarna.
- Organiseringen sker i början som en form av isolerade sammanslutningar för att därefter utvecklas till ett transnationellt förhållningssätt. Det sistnämnda innebär regler och bestämmelser som skapar ett tryggare och mer förutsägbart förhållningssätt där staterna fortfarande är huvudaktörer.
- Regionen som ett samhälle där dess organisatoriska regelverk underlättar och utvecklar social kommunikation och projekterar lika värderingar inom regionen.
- En regional gemenskap med systematiskt samarbete inom ett visst område.
- Regionen kan ha till slut en institutionaliserad styrelseform som ger en struktur för beslutsfattande samt ger regionen kapacitet att agera som en aktör (ibid:137).

3.2.2 Actorness

Innefattad i konceptet av aktör, *actorness*, är förmågan att agera med större utrymme och möjligheter. *Actorness* är starkt sammanlänkat med *regioness* där den sistnämnda innebär en ökad medvetenhetsprocess där olika aktörer skapar en gemensam samhörighet. Till följd av den stärkta närvaron som kommer efter att se sig som del av en gemenskap i form av en regional entitet, och tack vare dess förhållande gentemot externa aktörer, så innebär *actorness* en ökad kapacitet att agera (Hettne 2004:4). Tyvärr är skillnaden inte lika tydlig i verkligheten. Undersöks t ex EU som aktör upptäckes snart att det finns flera olika mekanismer för att hålla en enad EU linje, vilket försvårar tillämpningen av analysinstrumentet. Vem för den utrikespolitiska linjen i EU? Det

är flera olika institutioner inom EU som har den legitimiteten, och även om EU sätter spår inom världspolitiken så varierar inte bara tales-institutionen utan också de kanaler som finns för att verkställa den externa politiken (Rosamond 2005:464f)

Hettne har refererat till Bretherton och Vogler som använder konceptet närvaro. Detta är också sammanlänkat med *actorness*. Ju större närvaro aktören har, desto större är dess kapacitet att agera (Hettne 2004:4f). Enighet är inte alltid ett krav, även om en stat inte är enad så avfärdas den inte som aktör. Att kalla en sammanslutning som EU för aktör gjordes först av Gunnar Sjöstedt och utvecklades sedermera av Bretherton och Vogler⁵. De identifierade fem krav för *actorness*:

- delat ansvar över ett antal värderingar och principer: att kunna känna ett delat ansvar över vissa övergripande värderingar
- identifiera politiska prioriteringar och formulera en gemensam agenda: kapaciteten att identifiera politiska prioriteringar och att formulera en gemensam politisk linje
- kapaciteten att förhandla med andra aktörer: förmågan att förhandla effektivt med andra aktörer i den internationella arenan
- att ha och att kunna använda politiska instrument: att ha samt att också kunna använda sig av dessa politiska instrument
- legitimering av politiska beslut samt utrikespolitiska prioriteringar: inhemsk legitimering av den politiska beslutsprocessen och de prioriteringar som görs gällande utrikespolitiken (ibid:5).

I MERCOSUR:s fall har fokus lagts på kapaciteten att föra fram enade budskap. Men det är dess framsteg och utveckling, samt dess komplexa agenda, som skapar en projektion av att vara en aktör (Grandi och Bizózzero 2001:2f). När det gäller EU så är dess externa aktivitet av ett diskursivt slag. EU vill förmedla en extern bild, och stor vikt läggs just på betydelsen av den bild som förmedlas, där unionen är en sammanhängande och målmedveten aktör (Rosamond 2005:470). Det är dock bara EU som har en explicit regionalistisk ideologi och strategi, inte bara för den Europeiska regionen men också som en diskursivt verktyg (Hettne 2004:8), vilket det kommer att diskuteras längre fram i texten.

⁵ Actorness har annars refererat till statliga entiteter som lätt kan urskiljas som egna i internationella sammanhang. Denna beteckning har gällt för stater som har varit legala entiteter med kapaciteten att skriva lagar som gäller för hela området och som därför har sets som "*legal personalities*". De har haft det diplomatiska verktyget och har kunnat förhandla gentemot andra parter. Detta är fundamentala attributer som EU saknar (Rosamond 2005: 465f)

4 Interregionalism som agenda

EU har politiska riktlinjer gentemot utvecklingsländerna. Riktlinjerna baserar sig på mänskliga rättigheter, medborgarskap, regional integration, fattigdomsbekämpning, ekonomisk tillväxt, liberalisering samt global integration. Dessa politiska riktlinjer är väl sammanlänkade med den vedertagna Europeiska identiteten, som alltså förmedlas till de externa aktörerna och vilken också formar EU:s utrikespolitik (Grugel 2004:1, Rosamond 2005:471).

Partnerskap har blivit ett ord som EU har kommit att identifieras med gällande sin utvecklingspolitik. Relationen med syd-länderna vill unionen ska tolkas som jämställd och den väljer att blunda för, eller se sig stå över, maktolikheterna som existerar. Det är härigenom som EU har skapat den interregionala agendan vilken uppkom på 1990-talet och som baserar sig på dialog och gemensamt ansvar. Den nya nord-syd politiken bär grundidéen att Nord har ett ansvar gällande Syds utveckling. Samtidigt försöker EU med den interregionala agendan att gå längre än USA där idéen om att utveckling sker via marknadsorienterade implementeringar är rotad. Interregionalismen baserar sig mer på politiska och institutionsbyggande åtgärder (Grugel 2004:5f) där marknaden är medlad av övernationella regionala institutioner (ibid:14).

4.1 EU:s interregionala agenda: De Europeiska Värderingarna

EU har kapaciteten att harmonisera dess medlemsländers intresse och kan därför agera som en politiskt enad aktör på den globala arenan (Crawley 2002:9). Crawley kallar den enade politiken för *de europeiska värderingarna*. Han sätter dem i kontrast till USA:s värderingar och förklarar varför de europeiska värderingarna behövdes efter Kalla Kriget. De västerländska värderingarna hade efter andra världskriget varit den självklara ståndpunkten för de europeiska länderna och de blev en självklar norm fram till Kalla Krigets slut. Sovjetunionens fall gjorde det aktuellt för de Europeiska länderna att skapa skiljelinjer med den etablerade normen av de västerländska värderingarna och det är utifrån dessa skiljelinjer som Crawley talar om de Europeiska Värderingarna. De innefattar t.ex. statens roll i inrikespolitiken och staternas ansvar i internationella affärer samt för välfärdsystemet och de gemensamma tillgångarna, till exempel skola och sjukvård. På den internationella arenan har de europeiska värderingarna kommit att representera konsensus, sammanhållning och integration samt som en motpol till unilateralism. Crawley menar vidare att värderingarna inte bara är en profilering utan att de är ett aktivt försök att skapa sig internationel-

la allianser. Det EU gör är att tävla med andra viktiga ekonomiska och politiska makter om en plats i världsordningen (ibid:10f).

Den Europeiska Kommissionen har framhävt att EU aktivt främjar de mänskliga rättigheterna, demokrati och solidaritet (EU:s officiella hemsida) även om det i dagsläget kan ifrågasättas huruvida det verkligen är så. Rådet och Kommissionen har dessutom utvecklat Unionens Utvecklingspolicy (november 2000) vilken klargör att antagandet av dessa värderingar går hand i hand med de principer som EU grundar sig på och att EU måste sprida dessa normer världen över (Söderbaum och Hettne 2005:11). EU kan inom dessa ramar markera identitets- och normskillnader gentemot USA på ett relativt säkert sätt och kan lägga fram sina egna strategier för en human utvecklingspolitik utan att direkt konfrontera USA:s makt. Detta genom att använda sig av *normative power* (Grugel 2004:19).

Begreppet *normative power*, eller *civilian power* vilken också är en benämning, kommer från synen på att använda våld. *Civilian power* är ett verktyg för en icke-militär supermakt. Feres refererar till Johan Galtung när han säger att det ges tyngd åt diplomatiska lösningar snarare än tvångsmekanismer i och med att det tillsätts resurser för medling i konfliktsituationer i kontrast till supermaktsnormen som är etablerad (Freres 2002:1). Eftersom *civilian power* doktrinen har varit grunden för EU så är det också den doktrinen som projiceras i dess externa relationer, som en alternativ världsordning. Anledningen till detta är att det regionala projektet, till skillnad från det nationalstatliga, måste vara en frivillig process som inte kan påtvingas de potentiella medlemmarna. Därför är projektet beroende av diplomatiska verktyg som samförstånd och dialog (Söderbaum och Hettne 2005:4). En andra sida av en normativ utrikespolitik är *soft imperialism* vilket innebär att tvång kan användas som ett strategiskt verktyg för att nå den starka partens intressen (ibid:4f). I EU:s specifika fall kan det refereras till att *civilian power* är en utrikespolitik som baserar sig på normer och värderingar som har blivit lanserade inom unionen, så som mänskliga rättigheter, social pluralism, rättstat och marknadsekonomi. Utrikespolitiken ska basera sig på en frivillig och konsensuskapande dialog med sin likvärdiga motpart vilket skapar en interregional relation.

Soft imperialism refererar till en asymmetrisk relation där normerna och värderingarna tvingas på förhandlingsparten för att gynna EU:s egna intressen (ibid:15). Detta är då tvunget att ske via andra kanaler än den traditionella militärmakten som i sammanfattande drag är att A tvingar B att göra som A vill för att det gynnar A:s intressen. Genom att knyta an och förstärka sitt infly-

tande i Latinamerika förmedlar och förstärker EU sin roll som global aktör, och det är, enligt EU:s egen självbild, en global *civilian power* som har gett sig in i spelet (Freres 2002:1).

5 MERCOSUR

MERCOSUR är en drivkraft i Latinamerika och den behöver sättas in i sitt sammanhang gällande den nya regionalismen. Utvecklingen har gått framåt och den politiska viljan på kontinenten är stark, men det har inte alltid varit så.

5.1 Den interregionala agendan i Latinamerika: en historisk tillbakablick

Regionalismen i Latinamerika representerar en idé om en union som inte på något sätt är ny på kontinenten. Simón Bolívar, en Latinamerikansk frihetskämpe, talade varmt om Hispanoamericas Förenta Stater redan i början av 1800-talet och drömmen om den förenade kontinenten var ett naturligt steg för att säkra sitt oberoende gentemot de koloniala makterna (Castro, Malamud 2006:2). Den nya regionalismen bär fortfarande spår av denna grundidé tex. när det gäller att bryta USA:s hegemoniska ställning på kontinenten genom ett ekonomiskt samarbete (ibid:5, Munck 2003:143).

Det har funnits många regionala projekt. ”Economic Commission for Latin America and the Caribbean” (ECLAC)⁶ bildades 1948 och var en motiverande kraft för regionalt samarbete. Dess era varade främst under 50 och 60-talen, men kunde inte bli ett långvarigt stöd för de regionala projekten som började växa fram samtidigt. ”Asociación Latinoamericana de Libre Comercio” (ALALC)⁷ bildades 1961 i en era av protektionistisk regionalism vilket färgade denna sammanslutning. De försök som gjordes för att skapa ett stort frihandelsområde kombinerades med regional-industriell planering och det slutade med att denna sammanslutning blev en väg för olika bilaterala avtal (Munck 2003:143).

Den integrationsprocess som då tog sin början under 50-talet var redan på 70-talet stagnerat. Idén om att förnya regionaliseringsprocessen etablerades på 80-talet. ”Asociación Latinoamericana de Integración” (ALADI) ersatte ALALC⁸ i ett försök att återuppväcka grundtanken om regional integration. Även om det ekonomiska klimatet inte var gynnsamt, efter de många ekonomiska

⁶ På spanska La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL

⁷ På engelska mer känd som Latin American Free Trade Association - LAFTA

⁸ Länderna var Argentina, Brasilien, Chile, Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay, Colombia, Ecuador, Venezuela och Bolivia

kriserna i regionen, så fanns ett regionalt samarbete som räckte för att täcka kortsiktiga åtaganden (Rubiolo 2002:22, McCormick 2005:20). ALADI lämnade stort utrymme för tolerans, flexibilitet och gemensamma principer vilket gav de Latinamerikanska länderna utrymme att skapa sina egna strategier. Det självklara utfallet av detta pragmatiska agerande var att bilaterala avtal inom regionen stimulerades vilket i sin tur ledde till ett första steg mot en mer integrerad region. ALADI var bättre än sina föregångare på att dra till sig deltagare från den privata sektorn och andra relevanta grupper vilket förklarar dess framgång jämfört med tidigare initiativ. Tyvärr blev inte denna framgång långvarig och den multilaterala utvecklingen som skulle komma som en naturlig följd kom aldrig (Rubiolo 2002:25).

Att integrationsprojekten återigen fick liv i sig mitten av 1980 – talet är sammanlänkat med skuldskrisen som alla de latinamerikanska länderna fick genomgå i början av 1980 – talet (Chile var ett undantag). Den andelen som Latinamerika hade i världshandeln minskade med nästan nio procentenheter under en 20 års period⁹. Skuldskrisen var allvarlig och när de flesta länderna i Latinamerika bytte från auktoritära regimer till demokratiska styrningar påbörjades ekonomiska saneringskampanjer. En av modellerna som fördes innebar att statens roll och ansvar minskade i och med privatiseringar av den offentliga sektorn, liberaliseringen av utrikeshandeln samt finansmarknaden. Det var en stram budgetpolitik som hade målet att uppnå och bibehålla låg inflation (Rivarola 1999:10). Integrationsprocessen stöddes av EU som skrev på avtal för att stödja den regionala integrationen med bl.a. ”Central Americas Common Market” (CAM). 1990-talet började med enorma vinningar för den regionala integrationen. USA försökte lansera ”Free Trade Area of the Americas” (FTAA) samtidigt som MERCOSUR bildades. Detta ledde till att EU involverade sig i att stödja de regionala integrationsprojekten så att de skulle avstå från att binda sig till det USA ledda FTAA (Thorp 1998:233ff). Den allt mer globaliserade verkligheten, i kombination med de neoliberal reformerna vilka innefattade en liberalisering av marknaden och en svagare stat, ledde till att de regionala integrationsprojekten skapades som ett aktivt försök av staterna att skydda sig själva (Rubiolo 2002: 36) och att stärka kontinenten.

5.2 MERCOSUR:s institutionella historia och dess framtida utsikter

MERCOSUR bildades 1991 i och med Ouro Preto Protokoll¹⁰ och den gemensamma externa tullen sattes redan 1995. Jämfört med den svaga integrationen i Latinamerika så har den subregi-

⁹ 1959 var 11,5 % av världshandeln Latinamerikas del och vid krisen 1980 var den 3,9 % (Rivarola 1999:10)

onala utvecklingen i södra Latinamerika varit framgångsrik. MERCOSUR har valt att blanda olika tullskydd med en stegvis liberalisering, där det ingår en flexibilitet i de institutionella överenskommelserna. Målet har varit att främja den regionala integrationen genom ett interstatligt samarbete. Medlemsländerna innefattar en tredjedel av Latinamerikas befolkning och mer än halva av kontinentens samlade BNP. Brasilien, Argentina, Paraguay, Uruguay och Venezuela¹¹ är de länderna som till fullo är medlemmar i tullunionen och dess interna marknad innefattar över 200 miljoner människor (Cienfuegos 1997:2, Grugel 2004:8). Colombia, Ecuador, Chile, Bolivia och Peru är samarbetsländer (La Nación 18/07/2006). MERCOSUR har varit ett framgångsrikt ekonomiskt samarbetsblock, men dess politiska dimension är minst lika viktig. Integrationen sker på transnationellt basis och organisationer i det civila samhället har skapat nätverk som sträcker sig över de nationella gränserna vilket bidrar till uppkomsten av en ny regional identitet. Sammanslutningen har profilerats som en alternativ integrationsmodell till det USA-ledda NAFTA-projektet vilket är av strikt ekonomisk karaktär (Munck 2003:145f). Det regionala civilsamhället har blivit mer engagerat och den fackliga aktiviteten har tagit sig an en regional sfär där ländernas respektive fackföreningar har samlat sig under specifika gemensamma ståndpunkter (Grandi och Bizózzero 2001:6ff).

MERCOSUR:s utveckling har inte varit problemfri och tiden innan Ouro Preto Protokollat var en period präglad av misstro och rädsla. Argentina och Brasilien skrev under olika bilaterala avtal under hela åttioalet vilka underlättade, med hjälp av nya regeringar i 1989, skapandet av MERCOSUR (Rubiolo 2002:26). 1998 skrev medlemsländerna på Ushuaia Protokollat¹² beträffande den demokratiska kompromissen i MERCOSUR. Protokollat tar i beaktande de demokratiska institutionerna och ser dem som oundgängliga för den Latinamerikanska integrationsprocessen, samt fastslår att avbrott i den demokratiska ordningen inte accepteras (MERCOSUR:s officiella hemsida).

Stegen mot en djupare grad av integration är synliga. Det har också inrättats en regional domstol som har blivit använd inom MERCOSUR. Den är enbart till för stater och dess interaktion med MERCOSUR:s avtal vilket skiljer sig från EU:s regionala domstol där den enskilda medborgaren har möjlighet att få sitt fall prövat. Dessutom samlades MERCOSUR ländernas presidenter i

¹⁰ Ouro Preto protokollet finns på: <http://www.merco-sur.net/documentos/default.htm>

¹¹ Venezuela blev till fullo medlem den 4 juli 2006 (La Republica 2006a.) och dess inträde markerar ett integrationsframsteg som är beundransvärd.

¹² Ushuaia Protokollat finns på: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp> och <http://www.merco-sur.net/documentos/default.htm>

Córdoba den 21 juli 2006¹³ och godkände ett protokoll som bland annat fastställer inrättandet av ett MERCOSUR parlament. Parlamentet kommer till en början att ha 18 ledarmöten för varje medlemsland, för att sedan 2011, övergå till ett proportionerligt system. Parlamentarikerna ska då bli folkvalda och antalet säten som tilldelas respektive land kommer att vara beroende av medlemslandets befolkningsmängd. Det kommer att finnas ett etablerat max- och minimum antal för att inte fördjupa ojämnikten som redan finns. Parlamentet¹⁴ är tänkt att ge MERCOSUR mer legitimitet gentemot sin befolkning och dess uppgifter utgörs bl.a. av att¹⁵:

- representera MERCOSUR:s *pueblos*¹⁶ och respektera dess ideologiska och politiska pluralism
- ständigt värna om och sprida demokrati, fred och frihet
- driva fram en hållbar utveckling i regionen med social rättvisa och respekt för befolkningens kulturella mångfald
- medverka till etablerandet av den Latinamerikanska integrationen genom att fördjupa och utvidga blocket
- verka för regional och internationell solidaritet och samarbete
- garantera deltagandet av aktörer från civila samhället i integrationsprocessen
- stimulera uppkomsten av ett kollektivt medvetande med kollektiva och medborgerliga värden för integration (La República 23/07/2006, La República 01/08/2006).

I protokollet har det fastställts att en Strukturell Fond ska inrättas där alla medlemsstaterna bidrar med en summa pengar som sedan omdistribueras beroende på staternas storlek. Fonden ska användas för att investera i projekt och infrastruktur som ska motarbeta ojämlikheterna inom blocket (La República 01/08/2006). Södra Banken (El Banco del Sur) ska inrättas och ge ”produktiva krediter” för att balansera Världsbankens roll på kontinenten. Energiförsörjningen ska byggas ut och gemensamma ståndpunkter gällande förhandlingarna med EU och USA om jordbruksprodukterna ska fastställas för att nå en djupare grad av integration (Internacional 31/07/2006).

Ännu ligger dessa förändringar i framtiden och faktum är att MERCOSUR ännu inte har övernationella instanser. Samarbetet har endast varit av interparlamentarisk karaktär. Avsaknaden av övernationella instanser försvagar automatiskt blocket som aktör, även om det inte betyder att den inte är på väg att utveckla sig mer institutionellt (Cienfuegos 2005:11). MERCOSUR är en

¹³ Reunión del Consejo Común y Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR, Córdoba, Argentina 20 y 21 de julio de 2006. Mer information hittas på Argentinas utrikesdepartementets hemsida:

<http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/actividades.htm#comunicado>

¹⁴ Protokollet som fastställer parlamentets åtaganden och uppgifter är ”Protocolo constitutivo del Parlamento del MERCOSUR”. Hela protokollet finns på Uruguays utrikesdepartementets hemsida: <http://www.mrree.gub.uy> Direkt länk: <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ConsejoMercadoComun/Reunion29/AnexoII/DEC23-05Anexo.htm>

¹⁵ Egen översättning från Uruguayanska dagstidningar refererade i Litteraturhänvisningarna.

¹⁶ Den spanska termen som här användes är *pueblos*. Det är ett strategiskt ord då det inte talar om stater och används för att sammanlänka alla samhällen under en och samma reform. Ett ord som kan referera till befolkningen som en gemensam gruppering (svensk-spansk lexikon).

maktorienterad sammanslutning snarare än en regelorienterad sådan och drivs med politisk vilja (Castro, Malamud 2006:19f). Det politiska projektet är dock minst lika viktigt då den ekonomiska verkligheten inom medlemsländerna är påverkad av en nord och syd uppdelning med en kolonial historia (Cienfuegos 2005:11).

Ett annat av de grundläggande problemen med MERCOSUR:s institutionella ramverk är det faktum att många av de lagar och bestämmelser som har bestämts på regional nivå ännu inte blivit implementerade på det nationella planet. År 2002 var mer än hälften av bestämmelserna fortfarande inte internaliserade (Castro, Malamud 2006:22). Mycket av MERCOSUR:s institutionella uppbyggnad och överlevnad ligger på den politiska viljan, även om dess existens och vidareutveckling är tydliga bevis på att det är en viktig strategisk och politisk plattform för medlemsländerna (La República 22/12/2006). Den Brasilianske presidenten Luiz Inácio da Silva Lula, har gemensamt med Néstor Krischner i Argentina funnit varandra i detta samarbete och de ställer sig båda skeptiska till oreglerade marknader och ser MERCOSUR som en möjlighet att utveckla ett alternativt samarbete för Syd (Grugel 2004:8).

5.3 MERCOSUR:s Politiska Mål

President Lula bekräftade MERCOSUR:s politiska mål när han sa följande:

“Vår utmaning är ekonomisk men framför allt är den av politisk natur” (La República 27/02/2007). MERCOSUR:s politiska agenda speglar medlemsländernas gemensamma värderingar och engagemang till de pluralistiska demokratiernas utveckling, samt att värna om de mänskliga rättigheterna, miljön och den hållbara utvecklingen. Medlemsländernas primära syfte är att höja effektiviteten, och gemenskapens internationella konkurrenskraft samtidigt som de har ett gemensamt ansvar för att stärka demokratin, bekämpa fattigdomen och att vidareutveckla den ekonomiska och sociala utvecklingen för att uppnå jämlikhet. Dessa mål går långt utöver ett frihandelsavtal. Det är en väg att skapa en djupare integration mellan de olika medlemsländerna samt att skapa politiska gemensamma mål, vilket i sin tur leder till en gemensam handlingskraft. Verktygen för att nå målen ska bl.a. vara att bygga ut kommunikationsnätet, koordinera de politiska makroekonomierna, utvidga MERCOSUR:s marknader och höja dess generella ekonomiska utveckling genom att bättre förvalta och tillvarata de resurser som finns (MERCOSUR:s officiella hemsida).

MERCOSUR kan komma att bli ett alternativ för fria handelsavtal och också en strategisk partner för regionsbildningar, samtidigt som det motverkar den USA-ledda dominansen i Latiname-

rika (Grugel 2004:9, Rubiolo 2002:26) samt kan stärka den Latinamerikanska kontinenten och underlätta att den skapar sin egen regionala utveckling. MERCOSUR:s möte i Córdoba 2006 var ett stort steg mot att stärka den ståndpunkten. Blocket kom inte bara överens om att ingå i förhandlingarna som en enad part angående USA och EU:s jordbrukspolitik, utan de bjöd dessutom in Kuba till mötet för att öppna portarna för framtida avtal. Kuba är en politisk kontroversiell fråga för USA och dess inbjudan kan tolkas som ett tydligt tecken på att USA:s ställning på kontinenten försvagas (La Nación 18/07/2006). Många av de ovan nämnda besluten kan vara markeringar för en politisk vilja till förändring (Internacional 31/07/2006).

5.4 MERCOSUR Interna Ojämligheter – Ett hot?

Efter de tydliga signalerna som MERCOSUR har gett om avstånd till FTAA förhandlingarna så har kraven på att teckna bilaterala avtal med USA ökat (Castro, Malamud 2006:10f). I MERCOSUR kan en sådan utveckling skada regionens *actorness* och på så sätt skada den regionala utvecklingen. Uruguay har i början av 2007 uttryckt önsknings om att bilaterala avtal med USA ska utvecklas vilket bevisades i och med Bushs besök i Uruguay (La República 11/03/2007). USA är dock inte den enda stora utomregionala handelsparten. Det finns många fler och Uruguays export till Ryssland har mer än fyrdubblats och nya avtal har skrivits på med bland annat Iran och Mexico (La República 03/01/2007). Brasilien har också avtal utanför MERCOSUR:s ramar med Kina, Japan, USA och EU (La República 27/02/2007). Speciellt för de små länderna som Uruguay ter sig dessa bilaterala avtal attraktiva på grund av de ojämlikheter som MERCOSUR-blocket fortfarande har. I Cordoba, 2006 bestämdes att ojämlikheterna ska motarbetas bl.a. genom den Strukturella Fonden (Internacional 31/07/2006).

En annan svaghet som är värd att nämna här, är det faktum att blocket inte bör ge intrycket av att hota starka geopolitiska intressen i kontinenten. Det är olyckligt om USA kommer att uppleva MERCOSUR som ett framtida hot mot USA:s ställning och intressen. Om USA skulle tycka att MERCOSUR innebär ett hot finns möjligheten att MERCOSUR blir tvungen att anpassa sin integrationspolitik. Konsekvensen skulle kunna bli att blocket ter sig som svag aktör i omvärldens ögon och där med förlorar sina politiska verktyg, slagkraft och inflytande. En aktör på den internationella arenan har, enligt Castro och Malamud, en integrerad utrikes och försvarspolitik, något som kan vara svårt inom ovan nämnda premisser (Castro, Malamud 2006:21f).

5.5 MERCOSUR och EU

Som tidigare nämnts har den relation som Europa utvecklat med Latinamerika baserat sig på gemensamma värden så som demokrati, den fungerande rättstaten och ett konstitutionellt styre. Redan på 70-talet, när de flesta Latinamerikanska länderna befann sig under militärdiktaturer, var de Europeiska staterna snabba att fördöma dessa styren internationellt (Rubiolo 2002:27, Patten 2000:2). När de Latinamerikanska demokratierna sedan konsoliderades förstärktes deras gemenskap till den västerländska civilisationen och det stöd de hade fått från europeiskt håll skapade många stabila kanaler för politisk dialog (Rubiolo 2002:34, Patten 2000:4). EU blev av dessa anledningar ett självklart val när Latinamerika ville ha en motvikt till USA:s makt i regionen (Rubiolo 2002:33).

EU ser sin relation med MERCOSUR som ett sätt att stödja dess regionala strukturer. Samtidigt avser MERCOSUR att ta till sig och anamma EU:s grundvärderingar, speciellt de sociala. I det regionala arbetet ska det också inkluderas mål som strävar efter mer än enbart fria handelsavtal. MERCOSUR ses av EU som en nyckel till utveckling i området.

Den nya regionalismen har fungerat som en ram för nya regelverk gällande MERCOSUR (Gru-gel 2004:15ff). EU har lagt ner energi på att främja affärskontakter, överföra teknologi, service-samarbeten och industrisamarbete och det har skett över tid genom utvidgning av budgeten, gäl-lande ekonomiskt samarbete, under hela 1990-talet. I Argentinas fall har mer än 50% av fonder-na mellan 1990 och 1998 haft till syfte att öka närvaron av europeisk investering (ibid:11). Det ovanstående blir tydligt i kommissionsledamoten Christopher Pattens tal som hölls i Brasilia, 2000. Han talade varmt om det strategiska partnerskapet, om målen med samarbetet och om det sociala ansvaret som staten (eller de överstatliga institutionerna) ska åta sig. Tydligast av allt blir hur diskursen skiljer sig från den USA använder. I det här talet är MERCOSUR en partner, en bror, någon som har en framtid *vid sidan* av EU.

”What is at stake in the negotiations between the EU and MERCOSUR is **the possibility for a strategic, political and economic alliance between the only two real common markets in the world**. The prospective association agreement will//...// create a free Trade area covering nearly 600 million people. By doing this, it will generate democratic development, growing prosperity and respect of human rights//...// Beyond free Trade and greater prosperity, we will have to also over-come the problems of poverty, injustice and exclusion if we want to accomplish our goals. Increa-sing business opportunity can never be an end in itself //...// it is the duty of governments to ensure that the benefits of these processes are widely shared. A fair distribution of wealth and the elimina-tion of extreme poverty make sense not only politically, but also economically: with increases in consumption capacity come new investment possibilities.

That’s why **the agreement we seek with MERCOSUR extends well beyond trade**. There is more to this agreement than profit and loss, tariffs and quotas. We are seeking a wide political and

economic partnership, building on our common commitment to liberty, democracy, respect for human rights, fundamental freedoms, the rule of law and sustainable development.”

(Patten 2000a:3 *Fet text i original*)

Talet visar tydligt att EU:s officiella retorik är att utveckla ett interregionalt samarbete och ett strategiskt partnerskap mellan de båda blocken. Frågan är huruvida detta strategiska partnerskap kommer att bildas för att gynna en i grunden reell interregional relation, eller om den bara ska gynna EU:s strategiska egenintressen. Feres anser att det mest troliga är att det blir EU:s egenintressen som sätts först i de båda blockens interregionala relation (Feres 2002:2) vilket i sig motstrider ett verkligt interregionalt samarbete. Detta leder till en postkolonial relation som blir en konsekvens av de maktlikheter som existerar mellan blocken och som i sin tur motarbetar ett reellt interregionalt samarbete.

Santanders åsikt skiljer sig på en viktig punkt från den Feres har. När han undersöker de relationer som EU-MERCOSUR har finner han att EU driver en tydlig agenda med sina normer, men att den samtidigt är positiv för båda blocken. Den interregionala agendan går hand i hand med EU:s egna intressen gällande närvaro på kontinenten samt att få tillgång till snabbt växande marknader. Samtidigt överensstämmer åtaganden om de fria marknaderna med EU:s tanke bara på det retoriska planen då EU fortfarande har höga restriktioner gällande jordbruksprodukter (Söderbaum och Hettne 2005:13), vilket också överensstämmer med USA:s policy och agerande. Både EU och USA, den sistnämnda genom FTAA, har en diskurs som baserar sig på, och är väldigt centrerad i, ekonomisk liberalisering. Det faktum att vissa forskare anser att de är lika kan dessutom ses reflekterat i det faktum att de båda sysselsätter sig med att tävla om MERCOSUR:s marknader (Grugel 2004:18). Men faktum är att de nya regionala projekten är öppna för det innehåll som medlemsstaterna väljer att fylla den med. Hettne gör tydligt att EU:s interregionala förhållande med MERCOSUR bland annat är drivet av begäret att vara en motpart till USA, både i Latinamerika och globalt, samt att tävla mot det USA drivna projektet FTAA som är ett frihandelsavtal som har till syfte att gälla för hela den amerikanska kontinenten (se stycke 5.6 nedan). Dessa två anledningar kan också ligga till grund för EU:s tillmötesgående politik gentemot MERCOSUR (Söderbaum och Hettne 2005:13) vilket också kan vara två anledningar till varför EU ter sig som ett bättre alternativ än USA. En vidareutveckling av detta kan vara att fråga sig om den politik som EU grundar sig i ett interregionalt förhållningssätt eller om det enbart ter sig bättre än det förhållningssätt USA har via FTAA.

5.6 MERCOSUR och FTAA

”Free Trade Area of the Americas” (FTAA) är ett USA-lett projekt som under de senaste decennierna har försökt slå sig rot i den Amerikanska kontinenten. Det var presidenten Gorge H.W. Bush som år 1990 började tala om ett frihandels område som stäckte sig från Alaska till Kap Horn (McCormick 2005:21). FTAA är ett ekonomiskt avtal och skiljer sig därför avsevärt från MERCOSUR. Snarare har det blivit så att MERCOSUR idag ses som ett alternativ till FTAA eftersom det tar sig an både politiska och ekonomiska mål som sträcker sig längre än enbart till marknadsrelaterade frågor (Grugel 2004:9).

Den nya regionalismen i Latinamerika har under de senaste tio åren präglats av USA:s hegemoniska ställning på kontinenten. Från NAFTA 1994, till den debatt som har pågått angående FTAA är USA:s mål på kontinenten till största del ideologiska. USA ser regionalismen som en väg att etablera ett neoliberalt styre (ibid:6). FTAA har blivit ett verktyg för att stärka och konsolidera det amerikanska regionala projektet vis a vis Europas regionala projekt (Rubiolo 2002:37). Samtidigt som USA aktivt försöker att integrera FTAA på kontinenten har det regionala projektet MERCOSUR blivit systematiskt attackerat av USA. Syftet med FTAA blir då att minska möjligheterna för starka motparter att växa på den Amerikanska kontinenten (så som regionala block) och därigenom lever USA kvar som den ledande aktören (Peeler 2004:182). MERCOSUR blocket har ändå agerat som en aktör och lyckats driva fram förhandlingarna på ett effektivt sätt enligt Eduardo Sigal¹⁷. Förhandlingarna inför FTAA har varit svåra och vid mer än ett tillfälle blivit tvungna att läggas på is. Han påstår att det var MERCOSUR:s gemensamma agenda om att USA ska avsluta sitt jordbruksstöd som möjliggjorde att förhandlingarna kunde återupptas för att uppnå ett mer jämställt samtal (La República 06/07/2005).

5.7 MERCOSUR och den Andinska Unionen¹⁸

Under 90-talet blåstes det återigen liv i den Andinska Unionen (Castro, Malamud 2006:5) och nu har ett intresse väckts för att utveckla relationen mellan de båda blocken. Tyvärr visar de ekonomiska handelssiffrorna blocken emellan på svagheter i den interregionala relationen. Både import och exportsiffrorna har variationer som är instabila och ohälsosamma för den framtida relationen, samt tyder på avsaknad av både stabilitet och institutionalisering av handeln. MER-

¹⁷ Vice sekreterare för Ekonomisk Integration, Amerikansk Integration och Mercosur kansliet i Argentina (subsecretario de Integración Económica, Americana y Mercosur de la Cancillería argentina).

COSUR är den part som vinner mest på samarbetet vilket också kan vara en bidragande orsak till att relationen förmodligen inte kommer att hålla i längden (Cienfuegos 2005:13ff). Ändå har båda blockens arbete en mer långsiktig plan som kan påverka hela regionen och innefattar ett ökat antal infrastrukturella projekt. Vägar, hamnar och kanaler kommer att byggas för att säkra ett integrerat regionalt samarbete. En gasledning från Peru kommer till en början att förse Argentina, Chile, Uruguay och Paraguay med energi, för att sedan kunna utvidgas till fler länder (ibid:20ff). Dessa initiativ kan i sin tur stärka förhandlingsläget gentemot USA och EU eftersom en gemensam röst som täcker ett större antal länder i Sydamerika kan få större slagkraft än ett enda land (ibid:55).

5.8 MERCOSUR och UNASUR¹⁹

”Unión de Naciones Suramericanas” UNISUR²⁰, där MERCOSUR, Andinska Gemenskapen, Chile, Surinam och Guyana är medlemmar, vilar på tre principer. Den ena är det politiska, sociala och kulturella samarbetet inom kärnområden som demokrati, regional säkerhet, kampen mot droger samt kampen mot korruption. Den andra är ekonomisk, finansiell och kommersiell integration och den tredje innefattar infrastrukturell utbyggnad som vägar, kommunikation och energi. UNASUR är inte en ekonomisk sammanslutning eftersom det för närvarande vilar på samarbete och politisk dialog. Det finns planer på att fortsätta och även att utvidga denna sammanslutning och den kommer antagligen att innefatta ekonomiska inslag av en mer konkret art längre fram, där syftet är att uppnå ett frihandelsområde (ibid 2005:56f). På det konkreta planet har UNASUR länderna skrivit på avtalet Declaración de Margarita, som ett resultat av ett möte om hur energifrågan ska integreras i Syd, som hölls i Venezuela den 17 april 2007²¹. I detta avtal fastställdes att den integrerade energifrågan ska fördjupas med syfte till social och ekonomisk utveckling samt för att kämpa emot fattigdomen. Sammanslutningen ska arbeta för en djupare integration av den Latinamerikanska kontinenten (Declaración de Margarita 2007:1). Dessa mål har till syfte att utveckla en djupare integration i kontinenten och på UNASUR:s hemsida lyfts det fram att latinamerikanska länderna nu är närmare än någonsin att skapa en Sydamerikansk Union (UNASUR:s officiella hemsida).

¹⁸ Medlemsländer är Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru. Samarbetsländer är Argentina, Brasilien, Chile, Paraguay och Uruguay. Mexiko och Panama är observatör länder. Venezuela var medlem men har sedan den 22 april 2006 avsagt sig sitt medlemskap.

¹⁹ Medlemsregioner är MERCOSUR och Andinska Unionen. Medlemsländer är Chile, Guyana och Surinam samt Mexiko och Panama är observatörländer.

²⁰ På Engelska “The Union of South American Nations”

5.9 MERCOSUR och OAS²²

När "Organization of American States" (OAS) skulle välja president 2005 presenterades tre kandidater till posten. De kom från El Salvador, Mexiko och Chile. Kandidaterna från El Salvador och Mexiko hade båda stöd från USA och hela den Amerikanska kontinenten var splittrad i och med valet av president. Den salvadoranske kandidaten hamnade ganska snart utanför kampen. De två som blev kvar var mexikanen Luis Ernesto Derbez, med 14 års erfarenhet från bl.a. Världsbanken, och chilensaren José Miguel Insulza som hade varit inrikesminister. MERCOSUR:s medlemsländer var splittrade gällande vilken kandidat de skulle ge sitt stöd till. Avsaknaden av en enad röst blev en uppenbar institutionell brist. Paraguay följde USA:s linje och gav sitt stöd till Derbez medan de resterande MERCOSUR länderna gav sitt stöd till Insulza (Clarín 12/04/2005). Det var efter att Paraguay ändrade sitt ställningstagande och MERCOSUR:s medlemsländer enade sig om Insulza som denne blev kvar som den enda kandidaten. Derbez blev tvungen att ge upp sin post efter rekommendationer från Condollesa Rice (La Nación 30/04/2005). Anledningen till att Paraguay ändrade sig var en explicit begäran från MERCOSUR länderna att hålla en enad linje och en gemensam politik. Aldrig förr i historien har USA förlorat två av sina kandidater förut, trots alla de diplomatiska verktygen som användes (La Nación 12/04/2005). Insulza har sedan som president för OAS anammat integrationsvägen som växer sig starkare i Latinamerika och anser att de regionala integrationsprojekten har bidragit mycket till kontinentens positiva utveckling. Han har i ett tal speciellt lyft fram MERCOSUR, på grund av blockets engagemang i frågor som går längre än de av enbart ekonomiskt karaktär, och vill samla alla regionala samanslutningar för att utveckla gemensamma strategier för integrationsprocessen på kontinenten (La Nacion 12/12/2005).

²¹ Primera Cumbre Energética del Sur, Venezuela 17 april 2007. La Declaración de Margarita finns på UNASURs hemsida: <http://uniondelsur.menpet.gob.ve/>

²² På spanska: Organización de Estados Americanos – OEA

6 ANALYS

Här används Hettnes definition av ett nytt regionalt block och de kriterier som han har satt upp som nödvändiga samt Bretherton och Voglers definition av aktör. MERCOSUR ska jämföras med dessa kriterier för att på ett korrekt sätt besvara uppsatsens frågeställning

6.1 MERCOSUR som aktör

Detta stycke är en komparativ analys om huruvida MERCOSUR agerar i enlighet med de nedan ställda kriterierna för en aktör skapade av Bretherton och Vogler (*se också 3.2.2*). De fem kriterierna har delats upp för en ingående analys:

- Delat ansvar över ett antal värderingar och principer
- Identifiera politiska prioriteringar och formulera en gemensam agenda
- Kapaciteten att förhandla med andra aktörer
- Att ha och att kunna använda politiska instrument
- Legitimering av politiska beslut samt utrikespolitiska prioriteringar

6.1.1 Delat ansvar över ett antal värderingar och principer

MERCOSUR har inte endast definierade handelsmål, utan sträcker sig längre och har även definierat tydliga politiska mål. Valet att etablera politiska mål har påverkats av det stöd blocket fick från EU, både monetärt och politiskt, vilket i sig bevisar att MERCOSUR har förmågan att agera som aktör. EU:s stöd är mycket viktigt på grund av USA:s närvaro på kontinenten. EU har en diskurs som gynnar dialog och partnerskap vilket bidrar till att stärka MERCOSUR. Förmågan att ta det beslutet, och skapa en sammanslutning med det konkreta syftet att minska USA:s inflytande i regionen, är en strategi som vilar på förmågan att agera som en aktör.

En annan intressant aspekt, inte minst ur ett världssystemsperspektiv, är det faktum att inte bara blocken i sig har ett delat ansvar över ett övergripande antal värderingar och principer, utan att det, på en interregional nivå, har skett med ett växande antal sammanslutningar. EU, Andinska Unionen och MERCOSUR delar gemensamma värderingar och principer samt stödjer och legitimerar varandra i sina interregionala relationer. Legitimiteten är viktig eftersom ett icke-legitimt block har svårt att agera som en aktör. Dessa block ger varandra legitimitet och blir alternativ för strikt handelsinriktade sammanslutningar, vilket i sin tur legitimerar deras egenskap av aktör. MERCOSUR har setts som strategiskt och ekonomiskt viktig av sina medlemmar, annars skulle

dess utveckling ha stagnerat för länge sedan. Det ansvar som medlemsländerna har åtagit sig, bidrar till att utveckla en djupare integration. Uppsatsen tyder på att Córdoba-mötet 2006 kommer att ses som en vändpunkt i MERCOSUR:s historia. De gemensamma strategierna som MERCOSUR har formulerat och aktivt agerar utifrån är viktiga verktyg för det fortsatta samarbetet.

6.1.2 Identifiera politiska prioriteringar och formulera en gemensam agenda

Här har de gemensamma värderingarna som formulerats i det föregående kriteriet blivit konkreta politiska riktlinjer. Ända från början, med Ouro Preto Protokoll 1994, har politiska riktlinjer formulerats och med tiden utvecklats till att bli mer konkreta. Mötet i Córdoba, Argentina 2006, resulterade i en gemensam politisk linje med konkreta åtaganden och politiska mål. El Banco del Sur samt El Fondo Estructural är exempel på institutioner som vilar på politiska ställningstaganden som att minska det externa beroendet samt att stärka kontinenten i helhet. Den terminologi som användes i den regionala politiska diskursen i Córdoba avspeglade en integrationsideologi som blir tydlig. Exemplet som togs upp i denna uppsats där termen *Pueblos* användes är en tydlig integrationsdiskurs, en kontinent utan statliga aktörer. Denna diskurs är ett tecken på en medveten strategi som används av MERCOSUR. Denna strategi är en naturlig konsekvens av en gemensamt formulerad politisk linje, och visar blockets egenskap av aktör.

6.1.3 Kapaciteten att förhandla med andra aktörer

Staten har ofta kopplats samman med sin militära makt, våldet har varit ett välanvänt och accepterat maktverktyg i internationella relationer. Syftet med makten har varit att stärka sin egen relativa ställning gentemot andra aktörer på den internationella arenan. När det gäller regionala block blir denna diskussion emellertid mer komplicerad. Ovan har jag refererat mycket till EU som extern aktör, där dess diskursiva makt har blivit ett reellt och använt verktyg för att stärka sin relativa ställning. Särskilt fokus har lagts på EU:s relativa ställning gentemot USA gällande Latinamerika och dess allianser på kontinenten. Eftersom EU:s verktyg är av diskursivt slag, och det interregionala projektet kräver staternas och regionernas frivilliga acceptans, så är en logisk slutsats att alla aktörer involverade i både det regionala som det interregionala projektet blir stärkta och får mer makt. Skulle något av MERCOSUR:s medlemsstater motarbeta en interregional överenskommelse mellan EU och MERCOSUR så faller hela det interregionala samarbetet. Oberoende av statens storlek eller tyngd har den fått en maktposition.

Skulle hela MERCOSUR som block inte vara nöjt med det interregionala avtalet blir dess förhandlingsläge än starkare och får dessutom en styrka som enad aktör. Om samarbetet skulle vila på tvång och rädsla skulle den andra parten inte ha en chans att få genomslag för sina egna intresseområden i avtalet. Sagt med andra ord så anser jag att EU:s interregionala agenda automatiskt höjer MERCOSUR:s kapacitet att agera effektivt gentemot andra parter. Samtidigt så finns det självklara asymmetriska maktförhållanden som reflekteras i både den postkoloniala verkligheten samt i båda blockens olika starka institutioner och dess olika ekonomiska kapacitet. Det finns tydliga tecken på att MERCOSUR har höjt sin relativa förhandlingskapacitet tack vare de interregionala relationerna och dessa ska inte avfärdas på grund av blockets brister i andra aspekter.

Enligt många av källorna i arbetet är en av MERCOSUR:s svagheter att blockets överlevnad fortfarande är starkt beroende av den politiska viljan på grund av dess svaga institutionella uppbyggnad. Det kan försvaga dess legitimitet som aktör på den internationella arenan. Dessutom fodrar denna institutionella svaghet också asymmetriska maktförhållanden inom blocket och skapar därmed konflikter som kan skada de framtida relationerna. Samtidigt är det inte sagt att den politiska viljan måste komma efter en institutionalisering. Är inte den politiska viljan snarare ett första steg mot ökad grad av institutionalisering? Den kan dessutom vara en framgångsfaktor snarare än en svaghet. Blocket borde inte stanna upp på den politiska nivån, utan borde för att kunna nå sina mål, aktivt sträva efter en institutionalisering och därigenom bli starkare. Det finns dock inga tecken på att MERCOSUR nöjer sig med de politiska överenskommelserna. Snarare är fallet att medlemsländerna arbetar gemensamt för att nå olika grader av institutionalisering. Dagordningen för mötet i Córdoba 2006 hade många förslag på institutionella förändringar och åtgärderna. Dessa borde genomföras när den politiska viljan fortfarande är på topp.

6.1.3.1 MERCOSUR med andra aktörer - EU

EU har antagligen ett egenintresse av att se MERCOSUR utvecklas till ett stabilt ekonomiskt/politiskt block. Det blir en legitimering av det egna projektet och skapar en aktör som fungerar som motvikt till USA. EU:s diskursiva makt blir en fråga på grund av de asymmetriska maktförhållandena blocken emellan. I denna uppsats har det diskuterats huruvida EU är en "god" aktör i de internationella relationerna eller om EU enbart är tvungen att agera som "god" för att nå sina egna vinningar. Den väsentliga skillnaden mellan EU och USA, som ledande aktörer på den internationella arenan, är det faktum att USA besitter en stark militär makt samtidigt som EU inte gör det. Detta är en skillnad som i forskningen av internationella relationer är relativt nyupp-

täckt. EU:s maktverktyg blir en diskursiv makt där EU förmedlar sig själv som en *civil power* och sätter sig själv i kontrast till USA:s utrikespolitik. När Hettne och Söderbaum refererade till de olika dimensionerna av begreppet *civil power* så menade de att *soft imperialism* är en dimension som EU kan använda sig av för att uppnå sina egna syften och att den är ett repressivt maktverktyg. Den har samma funktion som användandet av militärmakt där det är hot och rädsla som används snarare än dialog och konsensus.

Soft imperialism skiljer sig åt från *civil power* doktrinen vilken är grunden till den interregionala diskursen, och är bara en sida av EU:s multifasetterade utrikespolitik. I förhållande till MERCOSUR är *civil power* doktrinen och den interregionala dialogen nödvändiga verktyg för EU i Latinamerika. MERCOSUR är strategiskt viktig för EU, både när det gäller legitimitet samt att ha en relativt stark närvaro på kontinenten. Dessutom har MERCOSUR länderna bra investeringsmöjligheter och europeiska kulturella och etniska rötter. För MERCOSUR innebär den interregionala relationen att dess förhandlingsläge höjs avsevärt.

Förhandlingarna gentemot USA gällande FTAA och jordbrukspolitiken genomförs av MERCOSUR som block. Detta leder till att MERCOSUR som aktör har ett starkare förhandlingsläge än om medlemsländerna enbart skulle förhålla sig bilateralt. Det innebär att MERCOSUR ländernas aktörsstatus blir starkare i det gemensamma blocket, och dess styrka höjs med stödet som blocket får av EU. Kan EU då anses vara en repressiv makt på den Latinamerikanska kontinenten, eller är den interregionala relationen snarare ett strategiskt val som MERCOSUR har gjort för att höja sitt förhandlingsläge? Det tyder på att det senare alternativet är det mest troliga, speciellt med åtanke på händelsen som togs upp i denna uppsats när Kuba blev inbjuden till MERCOSUR:s möte i Cordoba 2006 för att diskutera ett framtida samarbete. Detta var ett symboliskt agerande som tyder på en aktörs ökade självförtroende, vilket troligen inte skulle ha skett utan EU:s stöd. Men faktum kvarstår att EU har satt de ekonomiska prioriteringarna högst på sin lista, och det finns goda grunder att tro att denna relation baserar sig till största del på EU:s ekonomiska vinningar.

6.1.3.2 MERCOSUR med andra aktörer – Andinska Unionen

Den interregionala relationen som har utvecklats med Andinska Unionen är strategiskt viktig för MERCOSUR och för hela Latinamerika. Trots svagheter och de asymmetriska relationerna har projektet fortsatt att utvecklas. Blocken är medvetna om hur strategiskt viktigt det är att skapa interregionala relationer för att stärka och legitimera varandra. Denna medvetna strategi är ett

tydligt tecken på aktörsbeteende. Blocken har utvecklat ett strategiskt samarbete som troligen kommer att stärkas och utvecklas i takt med fortsatta relationer.

6.1.3.3 MERCOSUR med andra aktörer - FTAA (Free Trade Area of the Americas)

När det gäller förhandlingarna som förs om FTAA är det svårare att tyda MERCOSUR:s agerande. Förhandlingarna ger i sig inte utrymme till regionala medlemskap vilket då skulle motverka hela den bilaterala regionalismen som USA skapar till motsats från den nya regionalismen som propageras av EU. Visst finns det tecken på specifika åtaganden som har gjorts gällande av MERCOSUR som aktör. Eduardo Sigal lyfte fram ett som var kravet att stoppa USA:s jordbruksubventioner. Vad som är viktigt att belysa är det faktum att MERCOSUR ses som ett alternativ till FTAA. Att inneha den statusen kan i sig innebära en legitimering som i sin tur också underlättar att MERCOSUR kan agera som en aktör.

6.1.3.4 MERCOSUR med andra aktörer – OAS (Organisation of American States)

I relation till OAS gavs ett tydligt exempel på blockets styrkor och svagheter. Om MERCOSUR hade en starkare institutionell uppbyggnad så skulle blocket ha en enad röst, och på så sätt skulle inte dess egenskap som aktör vara en fråga att diskutera. Exemplet visar tydligt att samarbetet vilar på politisk vilja och politisk lojalitet. Styrkan ligger i att den politiska viljan och lojaliteten finns. MERCOSUR:s svaghet är idag att det inte finns en institution som garanterar en enad röst.

6.1.4 Att ha och att kunna använda politiska instrument

De gemensamma strategierna är ett resultat av att medlemsländerna har identifierat politiska prioriteringar och formulerat gemensamma politiska riktlinjer som sedan används. Strategierna har varit att bl.a. minska USA:s makt på kontinenten, förena och därigenom stärka kontinenten, skapa alternativa utvecklingsvägar för syd, skydda nationalstaterna från den postkoloniala verkligheten osv. Teorin om att dessa strategier har utvecklats och används medvetet av MERCOSUR är något uppsatsförfattaren har arbetat fram under denna analys. Strategierna i sig kan vara många fler än de nyss nämnda, men det är inte dess innehåll som är det viktiga, utan det som är värt att lyfta fram är det faktum att de finns. Det är inte enbart ekonomiska strategier, mer typiska för de regionala handelsavtalen, utan det är politiska strategier vilket gör det regionala projektet mer invecklat. Eftersom MERCOSUR:s institutionella uppbyggnad är svag och blocket baserar sig på politisk vilja (dvs. ett maktorienterat block) kan det vara viktigt att lyfta fram de gemensamma strategierna som verktyg. Det är dessa strategier som är ett resultat av de ovanstående

de aktörskriterierna: de baserar sig på gemensamma värderingar, det är identifierade politiska prioriteringar som sedan formuleras som gemensamma riktlinjer och lanseras som strategier. Dessa används i egenskap av politiska instrument för att nå sina syften och stegvis öka graden av integration och institutionalisering.

6.1.5 Legitimering av politiska beslut samt utrikespolitiska prioriteringar

Den inhemska legitimeringen sker när medlemsstaten ratificerar de beslut som har tagits i MERCOSUR. Dessa beslut tas alltid i consensus och representanter från samtliga medlemsstater är närvarande. Det är mindre effektivt men har full legitimitet i alla medlemsländer. Diskussionen kan föras huruvida MERCOSUR behöver ett eget parlament för den demokratiska legitimiteten i gemenskapen. Representanterna i MERCOSUR är demokratiskt valda i sina hemländer vilket leder till en indirekt demokrati, något som många ovan refererade författare väljer att lyfta fram. Å andra sidan skulle ett parlament höja inslagen av direkt demokrati och deltagande, samt höja känslan av regional tillhörighet. Oberoende diskussionen om ett framtida parlament finns idag en inhemska legitimering av den politiska beslutsprocessen. Den skulle utan tvekan bli tydligare om ett parlament infördes.

6.2 MERCOSUR som ett nytt regionalt block

Detta stycke är en jämförande analys om huruvida MERCOSUR är ett nytt regionalt block enligt de nedan nämnda kriterierna utarbetade av Hettne (*se också 4.2*). De fem kriterierna har delats upp för en mer ingående analys:

- Är en inifrån regionen kommande process
- Gäller fler samhällsaspekter
- Är mindre inåtvänd
- Är mer omfattande och komplex än mellanstatligt samarbete

6.2.1 En inifrån regionen kommande process

Stödet som EU har gett MERCOSUR har påverkat MERCOSUR:s utveckling. Detta innebär inte att den regionala tanken har blivit påtvingad av EU, den har existerat på kontinenten sedan Simón Bolívars tid. Trots det har EU:s stöd inneburit att MERCOSUR:s egna processer har blivit stärkta och kunnat fortleva trots andra starka intressen i kontinenten. USA:s starka närvaro i Latinamerika kan nämnas som en faktor till att en enbart inifrån regionen kommande integrationsprocess inte skulle accepteras. USA:s svar på EU:s interregionala agenda har varit FTAA vilken

inte har fått stöd av MERCOSUR länderna. Troligen på grund av att den gynnar bilaterala avtal och engagerar sig enbart i ekonomiska frågor. MERCOSUR anses snarare vara ett alternativ till FTAA. Både MERCOSUR:s politiska vilja samt EU:s stöd till regionen har bidragit till dess utveckling. Den inifrån kommande processen är tydlig och blir inte mindre av EU:s stöd, snarare tvärtom så ger den MERCOSUR styrka, legitimitet och självförtroende.

6.2.2 Gäller fler samhällsaspekter

Ovan har bl.a. Meck refererat till den transnationella och regionala identiteten som förstärks genom att det civila samhället över tiden har organiserat sig mer på regionala kriterier. Det finns inga teorier om att den regionala identiteten ska ersätta den nationalstatliga identiteten, men denna uppsats visar att de reformer som bestämdes i Córdoba ger större utrymme till regional samhörighet och därmed en regional identitet. Identitet är sammanlänkat med representation och delaktighet utöver det civila samhällets regionala organisationer. Möjligheten att rösta är grundläggande för uppkomsten av en regional identitet, och på så sätt skulle inrättandet av ett parlament för MERCOSUR avsevärt förbättra utsikterna för en fortsatt ökad integration. MERCOSUR är ett integrationsprojekt, som ännu ej har institutionaliserats som sådant. Bestämmelserna i Córdoba är ett första steg mot att institutionalisera blocket och därmed också institutionalisera integrationen.

6.2.3 Är mindre inåtvänd

Många av kritikerna har framlagt att medlemsländernas bilaterala avtal utanför MERCOSUR är en av dess svagheter. De minsta länderna har sett bilaterala avtal som en möjlighet att väga upp för att de inte har samma handelsprocent som sina stora grannar. MERCOSUR har lyckats behålla sitt block öppet, både för andra medlemsländer, i och med utvidgningen av Venezuela, och för andra typer av bilaterala avtal som medlemsländerna har utanför MERCOSUR:s ramar. Det gäller, som i så många andra punkter tidigare, att institutionalisera möjligheten för handel utanför MERCOSUR:s ramar för att på så sätt motverka att blocket försvagas. En försvagning kan bidra till att blocket splittras, även om ett sådant framtidsscenario inte verkar troligt.

6.2.4 Är mer omfattande och komplex än interstatligt samarbete

MERCOSUR är mer komplext än enbart interstatligt samarbete och det bevisas konkret med alla beslut tagna i Córdoba 2006. Dessutom är integrationsmålen och de politiska målen mycket djupare än enbart regionala handelsavtal. Den djupare graden av integration blir också tydlig efter-

som sociala nätverk utvecklas på regional nivå samt i de syften och åtaganden som blocket gör i olika protokoll. Fackföreningarnas engagemang på den regionala nivån är också ett konkret exempel av den regionala andan som är under utveckling i medlemsländerna. Även om åtagandena tagna i Córdoba 2006 faller i intet så har de politiska och sociala strategierna som blocket formulerat visat att ett vidare integrationssamarbete är möjligt. MERCOSUR har blivit ett föredöme för andra regionala samanslutningar, bl.a. genom det stöd den har fått av EU och OAS. Den legitimering som blocken ger varandra bidrar avsevärt till en strukturell omdaning av hela det globala systemet. En tydlig strategi är att minska USA:s inflytande på kontinenten och lansera MERCOSUR som en alternativ modell i jämförelse med t.ex. FTAA vilket leder till ett alternativt förhållningssätt gentemot syds utveckling.

6.3 Slutsats - De interregionala relationerna

Behovet av att legitimera de nya regionala blocken skapar också ett behov av ett strukturerat förhållningssätt blocken emellan, dvs. regler för det interregionala samarbetet. MERCOSUR är beroende av de interregionala relationerna på samma sätt som EU och den Andinska Unionen. Behovet är grunden till något relativt nytt i den internationella arenan då det interregionala förhållningssättet baserar sig på relationer med samförstånd och dialog. Ingen aktör kan tvinga in en annan i den interregionala spelplanen då det måste ske frivilligt och på gemensamma grunder.

EU har varit det tydligaste exemplet på en stark internationell aktör som bygger på skilda staters gemensamma värderingar, mål och strategier. Även om den institutionellt skiljer sig från MERCOSUR så har de gemensamma nämnare vilka skapar grunden för en interregional relation. Behovet av varandras legitimering, och på så sätt en legitimering av hela den regionala idén, är kopplad till behovet att vara en aktör utan att äga de traditionella militära maktmedlen. De strategiska intressen som regionen har behöver inte nödvändigtvis skilja sig från en nationalstats intressen, men regionerna behöver varandra för att dess intressen ska bli till praktiska handlingar. Vad som kan diskuteras vidare är till vilken grad denna relation påverkas av de asymmetriska maktförhållanden som existerar mellan EU och MERCOSUR. EU:s avsaknad av militärmakt betyder inte att blocket inte har makt, och denna makt är mer av en ekonomisk art. MERCOSUR är en investeringsmöjlighet för EU och även om det interregionala samarbetet i teorin ska vara ett samarbete jämbördiga parter emellan, så bevisar tex. jordbrukspolitiken att den ekonomiska makten står över denna önskan. MERCOSUR länderna har ofantliga europeiska investeringar och europeiskt kapital inom sina gränser, vilket inte är detsamma om man vänder på myntet. MERCOSUR är inte en stor investerare i Europa vilket då leder till tvivel. Hur pass hållbar är

denna önskan om ett jämlikt partnerskap, om en verklig interregional relation? EU kan te sig som ett önskvärt alternativ i förhållande till det USA ledda FTAA projektet, men har den samma attraktion utan en jämförelse?

Mycket fokus har satts på EU:s strategier att få inflytande i kontinenten, och därmed också tävla med USA om en plats på den internationella arenan. Det är väsentligt i detta sammanhang då faktum är att MERCOSUR aldrig skulle ha kunnat komma till stånd om dessa strategier från EU:s sida inte fanns. Det är en asymmetrisk interregional relation men den vilar på båda blockens vinst. Skulle inte MERCOSUR också ha något att vinna av denna relation så finns det inget sätt att tvinga blocket att vara kvar, MERCOSUR skulle dra sig ur, och EU skulle inte ha någon militärmakt att hota med. Den interregionala relationen baserar sig därför på båda parternas intressen och det är därför den relationen är mer lockande för MERCOSUR än vad USA:s strategier har varit. Den ger MERCOSUR möjligheten att vara en partner och utveckla sina egna intressen vid sidan av EU:s intressen.

Det regionala projektet är fortfarande ett långsiktigt teoretisk projekt. I praktiken kan båda blocken blanda åskådaren med sina brister och uppenbara maktkamper som gynnar de ekonomiska faktorerna snarare än de sociala. Vad som är väsentligt för det regionala projektet är de sociala inslagen, övergången från det ekonomiska ansvaret till det sociala ansvaret. EU har i mångt och mycket prioriterat det ekonomiska projektet vilket har lett till ett växande folkligt missnöje. Denna prioritering projekteras i blockets utrikespolitik till Latinamerika, bl a genom dess jordbrukspolitik. Interregionalismen ska grunda sig på politiska och institutionsbyggande åtgärder och MERCOSUR måste institutionalisera sitt sociala projekt för att den inte ska avmatta med den politiska viljan. Kan EU göra detta? Det återstår att se. Utvecklingen har visat oss att EU kanske inte behövs för att spela denna roll. De interregionala relationerna inom kontinenten blir bara fler och med tiden, förhoppningsvis starkare. Där ser vi skillnaden mellan EU och MERCOSUR, vi ser vart de väljer att gå skilda vägar. EU har slutit till sig näst intill en hel kontinent, antingen är man med eller så står man utanför. I Sydamerika har regionala avtal och samarbeten florerat och det har prioriterats en kontinent i allians. MERCOSUR är en aktör i detta interregionala samspelet och EU kan vara en viktig allians då MERCOSUR ensam omöjligt kan skapa ett alternativ som hotar USA:s egna intressen. Det är i detta sammanhang viktigt att se att det inte är MERCOSUR som kopierar en europeisk modell. Denna strategiska allians kan istället underlätta för MERCOSUR att sprida vidare idén om den nya regionalismen i den Sydamerikanska kontinenten, och därmed också utveckla en väg för att i framtiden, skapa en egen väg till ”sydamerikansk regionalism” som är mer anpassad till kontinentens egna politiska och ekono-

miska behov. De interregionala relationerna är inte bara ett val utan de är medvetna och nödvändiga strategier för att MERCOSUR ska bli en starkare aktör och förhoppningsvis en stark förändringsagent.

Uppsatsen avsåg besvara följande två frågeställningar:

1. Kan MERCOSUR definieras som en aktör i den internationella arenan?
2. Kan MERCOSUR ses som ett nytt regionalt block och därmed ingå i interregionala förhandlingar?

Uppsatsens innehåll har fördjupat oss i den regionala tanken och i fenomenet ny regionalism. Den nya regionalismen innefattar ekonomiska, politiska samt sociala dimensioner och skiljer sig därför från de mer vanliga fria handelsavtalen. MERCOSUR är ett regionalt block med ekonomiska, politiska och sociala mål och mitt syfte var att se om MERCOSUR uppfyller kriterierna av att vara en aktör och om blocket kan sägas vara av ny regional karaktär.

I analysen jämfördes MERCOSUR:s uppbyggnad, struktur och beteende med var och en av utgångspunkterna som innefattar konceptet av aktör, utvecklade av Bretherton och Vogler. Samtliga av dessa kriterier stämde överens med MERCOSUR:s uppbyggnad, struktur och beteende. Speciellt om de planer för djupare integration som gjordes i Córdoba 2006 tas i akt. Tydliga brister, så som svag institutionalisering och det faktum att MERCOSUR i dagsläget bygger på politisk vilja, kan betonas. Samtidigt kan styrkan vara att blocket har etablerat en solid politisk grund, med starka gemensamma strategier, för att sedan bygga vidare på de institutionella bristerna samt utveckla vidare de interregionala relationerna.

I analysen jämfördes sedan MERCOSUR:s uppbyggnad, struktur och beteende med samtliga relevanta kriterier för ett nytt regionalt block, utvecklade av Björn Hettne. Samtliga överensstämmer med MERCOSUR:s uppbyggnad, struktur och beteende. Det faktum att bilaterala avtal existerar utanför MERCOSUR:s ramar är ett kriterium för den nya regionalismen och inte nödvändigtvis ett integrationsmisslyckande.

Slutsatsen blir att MERCOSUR är ett nytt regionalt block och agerar därefter som en aktör. Jag anser inte att de beslut som togs i Córdoba förändrar blockets status, varken som nytt regionalt block eller som aktör, snarare är det så att om besluten går igenom har MERCOSUR verktygen för att bli en tydligare och starkare aktör på den internationella arenan och möjligheterna för att

utveckla interregionala relationer som stärker MERCOSUR och hela den latinamerikanska kontinenten, oberoende den ursprungliga europeiska modellen.

7 Bibliografi

BÖCKER

Gwayne, R och Kay, C. 2004: *Latin America Transformed: Globalization and Modernity*. Edward Arnold.

Hauge, R och Harrop, M. 2004: *Comparative Governments and Politics: An Introduction*. Palgrave Macmillan.

Hettne, B. 2005: *Från Pax Romana till Pax Americana: Europa och världsordningen*. Stockholm: Santérus. (Estland)

Lundquist, L. 1993: *Det vetenskapliga studiet av politik*. Studentlitteratur.

McCormick, J. 2005: *Understanding The European Union: A concise introduction*. Palgrave Macmillan.

Munck, R. 2003: *Contemporary Latin America*. Palgrave Macmillan.

Peeler, J. 2004: *Building Democracy in Latin America*. Rienner.

Rivarola, A. 1999: *MERCOSUR: En introduktionshandbok*. Latinamerika-institutet.

Teló, M (ed). 2001: *European Union and new regionalism: regional actors and global governance in a post-hegemonic era*. Aldershot : Ashgate.

Thorp, R. 1998: *Progress, Poverty and Exclusion: an economic history of Latin America in the 20th century*. Inter-American Development Bank.

Baldwin, R. E. 1993: *A Domino Theory of Regionalism*. Graduate Institution of International Studies, University of Geneva.

Burfisher M. E. 2004: Robinson Sherman, and Thierfelder Karen, *Regionalism: Old and New, Theory and Practice*, MTID DISCUSSION PAPER NO. 65, International Food Policy Research Institute 2033 K Street, N.W. Washington, D.C. 20006 U.S.A. [http://www. ifpri.org](http://www.ifpri.org)

Castro, P och Malamud, A. *Are Regional Blocks Leading from Nation States to Global Governance? A Skeptical Vision from Latin America*. Forthcoming in Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Special issue: "State and Globalization: A Latin American Perspective." Guest eds: Rivarola Puntigliano, A och Zurbriggen C,

Cienfuegos, M. 1997: *Las Relaciones Exteriores del MERCOSUR*, Revista CIDOB d'Afers Internacionals 2001/11, núm. 54-55. Este artículo forma parte de un proyecto de investigación, titulado "España, la Unión Europea y los procesos de integración en Iberoamérica" y subvencionado por la Dirección General de Enseñanza Superior del Ministerio de Educación y Cultura en octubre de 1997 (referencia PB 96-0288)

Cienfuegos, M. 2006: *Las Relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur, una Asociación (in)viabile?* Publicerat i Europa Retos e Incógnitas. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005, Vitoria: Servicio Editorial Universidad del País Vasco

Clarín, Dagstidning i Argentina:

El Organismo Regional: Tensión y Suspense en la Sección del Secretario General. Tras 5 votaciones con empate, la OEA aplaza la elección de su jefe. 12 /04/ 2005

Crawley, A. 2002: *Toward a Biregional Agenda for the Twenty-First Century* in Journal of Interamerican Studies and World Affairs Vol. 42 No. 2

Freres, C. 2002: *The European Union as a Global "Civilian Power": Development Cooperation in EU-Latinamerican Relations* in Journal of Interamerican Studies and World Affairs Vol. 42 No. 2

Grandi, J och Bizzozero, L. 1997: *Towards a MERCOSUR Civil Society –Old and New Actors in the Sub-regional Fabric*. Integración y Comercio no. 3. September – December.

Grugel, J. 2004: *New Regionalism and Modes of Governance — Comparing US and EU Strategies in Latin America* i European Journal of International Relations SAGE Publications and ECPR-European Consortium for Political Research Vol. 10(4): 603–626

Hettne, B. 2004: *Interregionalism and World order*, Paper presented to Section 33, States, regions and regional world orders, SGIR, Fifth Pan-European International Relations Conference. Netherlands Congress Centre. The Hague September 9-11

Internacional, 2006: *Cumbre de presidentes en Córdoba, Hacia un nuevo Mercosur*. 31/07/2006

La Nación, Dagstidning i Argentina

La Nación 2005a. *Inesperado traspíe de EE.UU.en la OEA*. Exterior. 12/04/2005. Permanent link: <http://www.lanacion.com.ar/695444>

La Nación 2005b. *Rice forzó la renuncia de Derbez*. El escenario. 30/04/2005. Permanent link: <http://www.lanacion.com.ar/700465>

La Nación 2005c. *Promesas de integración en el Mercosur. La OEA convocará a todos los organismos regionales de integración para acelerar el proceso* 12/12/2005. Permanent link: <http://www.lanacion.com.ar/764271>

La Nación 2006. *Fidel Castro llega al país y se suma a la agenda del Mercosur*. La Nación – Política.18/07/2006. Permanent link: <http://www.lanacion.com.ar/824233>

La República, Dagstidning i Uruguay

La República 06/07/2005. *Advierten que acuerdos del Mercosur con la UE y el ALCA dependen de acceso a mercados*. - AÑO 8 - N°1883

La República 21/02/2006. *Nacido el 4 de julio: Venezuela ingresa al Mercosur*. Política. - AÑO 8 - N°2226

La República 23/07/2006. *Polémica por Parlamento del MERCOSUR*. Política. - AÑO 8 - N°2258

La República 01/08/2006. *Hacia el Parlamento del MERCOSUR*. Editorial. - AÑO 8 - N°2267

La República 22/12/2006. *Más y mejor MERCOSUR*. Editorial. - AÑO 8 - N°2409

La República 03/01/2007. *"Dificultades creadas por las asimetrías del Mercosur han sido un gran obstáculo"* Entrevista: Reinaldo Gragano. - AÑO 8 - N°2419

La República 27/02/2007. C) *Uruguay y Brasil dieron un salto en su relación política y económica.* Política. - AÑO 8 - N°2474

La República 11/03/2007. *Uruguay apuesta a la "integración abierta"*- AÑO 8 - N°2486-Portada

Rosamond, B. 2005: *Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics* in European Foreign Affairs Review 10: 463—478, Kluwer Law International

Söderbaum, F och Hettne, B. 2005: *Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism* in European Foreign Affairs Review Vol. 10 Kluwer Law International

INTERNET

Argentinas utrikesdepartement: <http://www.mrecic.gov.ar/ccsc/actividades.htm#comunicado>
03/05/2007

Declaración de Margarita. Tillgänglig på:

<http://uniondelsur.menpet.gob.ve> > declaración para la prensa 17/04/2007

EU:s officiella hemsida: http://www.europa.eu/index_sv.htm > EU – en överblick > fakta och siffror om EU 03/05/2007

MERCOSUR information: <http://www.merco-sur.net/> 27/03/2007

MERCOSUR:s officiella hemsida: <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>
03/05/2007

Patten, C. Commissioner for External Relations, *speech/00/422*. 2000

Tillgänglig på: http://europa.eu/press_room/index_en.htm Direkt länk:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/00/422&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> 15/01/2007

Svensk-Spansk lexikon på internet: <http://lexin2.nada.kth.se/sve-spa.html> Ordet som slogs upp var *Pueblo*. 17/04/2007

UNISURs officiella hemsida: <http://uniondelsur.menpet.gob.ve> 03/05/2007

Uruguays utrikesdepartement: <http://www.mrree.gub.uy> 03/05/2007

<http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/> är den direkt länken till information om MERCOSUR.