

LA CRISIS GLOBAL Y EL ROL DE BRASIL EN EL CONTEXTO DEL MERCOSUR Y UNASUR¹

*Eiiti Sato*²

UNIVERSIDAD DE BRASILIA

Resumen

El texto procura explicar por qué los efectos de la crisis financiera de 2008 no fueron tan severos para la economía brasileña y por qué no debe haber muchas expectativas optimistas en cuanto a un futuro próximo. El artículo argumenta también que los veinte años de experiencia del MERCOSUR son importantes para evaluar las perspectivas para el avance de una integración más general del continente (UNASUR). Un argumento central para una evaluación poco optimista de las perspectivas de integración para el continente es el hecho de que las iniciativas de integración en la región han sido contaminadas por la política que, en efecto, retira el foco de las posibilidades de desarrollo económico y del propio proceso de integración poniendo el énfasis sobre las disputas por poder y por áreas de influencia dentro y fuera de la región. Como conclusión se argumenta que las mejores perspectivas para la integración no están en la iniciativas gubernamentales sino en la integración real conducida por instituciones, empresas y por la propia sociedad.

Palabras clave: crisis global; economía brasileña; integración regional; MERCOSUR; UNASUR.

¹ Conferencia de apertura del III Congreso Internacional y X Simposio de América Latina y El Caribe "La región frente a los desafíos que generan las crisis y paradigmas emergentes en el sistema internacional y regional: Análisis históricos, económicos y sociopolíticos" Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 24-26 de octubre, 2012.

² Profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia. Fue el primer Presidente de la Asociación Brasileña de Relaciones Internacionales - ABRI (2005-2007).

Abstract

The essay explains why the effects of the 2008 financial crisis did not hit so harshly the Brazilian economy and why there are not reasons to be optimistic regarding the future of the Brazilian economy in the near future. The article also argues that MERCOSUR has already twenty years of history and such a long experience is important to be considered in assessing the perspectives of the more recent initiative created to promote the integration of the South American continent (UNASUR). The essay argues that the perspectives for the near future are rather poor for the South American integration because politics has badly contaminated the whole process. Disputes for power and for areas of influence inside as well as outside the integration bloc have confused the focus of both MERCOSUR and UNASUR. Finally the essay also argues that the best perspectives for regional integration have not to do with government initiatives but rather derive from the real side of the process of integration which is conducted by corporations, social institutions, and individuals.

Key words: *global crisis; Brazilian economy; regional integration; MERCOSUR; UNASUR.*

I. Introducción

Los argumentos desarrollados en la presente ponencia plantean que no existen muchas razones para suponer que Brasil, en particular, y América del Sur, en su conjunto, lleguen a cambiar de forma significativa sus modestas condiciones en el orden económico internacional en el futuro próximo. Aunque sea siempre mucho más tentador hablar de las cosas buenas, de las perspectivas optimistas para Brasil y para la región, pienso que gente como nosotros –académicos involucrados en los estudios y en las reflexiones acerca de nuestra realidad social y política– tienen la obligación de discutir las incongruencias y los problemas que se desarrollan debajo de las apariencias y que pueden afectar nuestras sociedades. Virgil Gheorghiu³, en visita a Brasil, decía acerca del poeta y de su rol en la sociedad que los poetas son individuos en general infelices porque tienen una sensibilidad mucho arriba del promedio de los hombres. Según contaba Gheorghiu, de joven, él había sido militar en la Armada Real de su país al final de los años 20 y en ese tiempo los submarinos eran poco más que un tubo metálico muy

³ Constantin Virgil Gheorghiu fue escritor y poeta de Rumania. Entre sus libros el más famoso fue *La 25ª. Hora* (1949) basado en su propia experiencia en la guerra. La obra pone de relieve la tragedia que la guerra representa para los individuos, destruyendo sus bienes, sus instituciones y sus perspectivas.

sencillo, con capacidad de navegar sumergido por poco tiempo. Así, como parte del equipaje, los submarinos llevaban una jaula con conejos. Un militar tenía la misión de observar el comportamiento de los conejos e informar cuándo los conejos se inquietaban y se agitaban. Eso significaba que el aire se rareaba y que el submarino tenía unos pocos minutos para ascender a la superficie sin poner en riesgo la salud de la tripulación. Decía el escritor que los poetas son como los conejos para sus sociedades. Tienen la sensibilidad que les hace percibir antes de los otros hombres cuando el aire se va quedando inadecuado, irrespirable. En cierto sentido es posible decir que nosotros, académicos, también tenemos algo de poetas, algo de conejos. La sociedad espera que nosotros estemos vigilantes y atentos en relación con lo que pasa con nuestras instituciones y con la realidad dentro de la cual los hombres tienen que vivir. Fue con esos pensamientos que yo procuré construir el presente análisis sobre la coyuntura de la crisis y el rol de Brasil en el contexto del MERCOSUR y UNASUR.

La crisis de la economía global afecta a todos pero los impactos sobre cada una de las economías ocurren de diferentes maneras y en diferentes niveles de profundidad. Algunos datos estadísticos respecto de la economía brasileña son positivos y revelan que Brasil ha sido uno de los países menos afectados por la crisis. Ese hecho no indica que las razones que llevaron a ese desempeño fueron de corrientes de innovaciones o circunstancias que calificarían Brasil como actor económico en condiciones de aprovechar con suceso un nuevo ciclo de crecimiento en la economía internacional. Algunos indicadores son reveladores de las variables macroeconómicas de Brasil cuando la crisis de 2008 se impuso como condicionante del orden económico internacional. Esos indicadores muestran solamente una economía en un proceso de *"catching up"* en relación con las prácticas y condiciones de negocios que otras economías más maduras o emergentes ya superaron ampliamente hace tiempo.

Por otra parte, en el ámbito regional, el año de 2008 fue cuando se creó la UNASUR en la Tercera Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur; fue también cuando el MERCOSUR sufría una visible pérdida de eficacia y de importancia revelando los estrechos límites de un proceso de integración económica en la región. El análisis plantea que el proceso de politización fue perjudicial para el MERCOSUR y que las mejores perspectivas para que la región pue-

da ganar con la integración no están relacionadas con las iniciativas gubernamentales de integración formal sino con la integración real conducida por empresas, instituciones y hasta por los individuos que pasaron a ver con creciente familiaridad la convivencia con los vecinos.

II. Brasil y la crisis financiera de 2008

Primeramente, una breve explicación de algunos datos o indicadores económicos que muestran por qué Brasil no ha sufrido tanto los impactos de la crisis global desatada en 2008 hasta hoy. Entre esos indicadores los analistas en general señalan los siguientes:

- a) Los niveles de la deuda interna y externa eran bajos y no ponían presión sobre los presupuestos públicos demandando ajustes y sacrificios. La deuda interna no pasaba de 1/3 del PBI y la deuda externa había sido renegociada diez años antes de la crisis para períodos superiores a veinte años; además, las reservas externas eran mayores que el total de la deuda;
- b) La tasa de desempleo era relativamente baja, comparada incluso con países desarrollados, y es importante añadir que la mayor parte de los empleos estaban relacionados con el mercado interno y no con las exportaciones. En efecto en 2008 la tasa de desempleo en Brasil era de 7,8% y las exportaciones no eran responsables de gran parte del contingente de la mano de obra empleada. Hasta hoy las exportaciones de Brasil están alrededor de 1/10 del PBI y más de la mitad de las exportaciones son de *commodities*, o sea no ejercen impacto significativo sobre los niveles de empleo nacionales;
- c) La situación del sistema bancario y financiero estaba efectivamente bastante sana y equilibrada. Diez años antes de la crisis las instituciones financieras con problemas ya habían sido objeto de intervención e incorporación por otros bancos y agentes financieros públicos y privados. Además, el sistema de crédito al consumo de la población tenía un enorme potencial para impulsar el consumo doméstico ya que, antes del Plan Real, dos décadas de tasas de inflación muy elevadas y de inestabilidad económica habían mantenido los niveles de crédito bien abajo del promedio de otros mercados consumidores;

d) Cuando la crisis empezó, la estabilidad macroeconómica desde la implantación del Plan Real (1994) y la reforma del sistema bancario de Brasil (1999) comenzaban a producir sus primeros efectos significativos. Las agencias internacionales de análisis de riesgo financiero empezaban a divulgar variaciones positivas de los indicadores referentes a Brasil, estimulando de esa forma la inclusión del país como destino para los capitales internacionales.

Esos indicadores revelan que efectivamente el escenario macroeconómico de Brasil era muy positivo y que los efectos de la crisis financiera internacional desatada en 2008 no afectarían a la economía brasileña de forma tan severa como ocurrió con muchas otras economías. Puede añadirse un único punto "no ortodoxo" de las razones que ponían a la economía brasileña fuera de los efectos negativos de la crisis que es el hecho de que la ruta seguida tradicionalmente por la política económica de Brasil fue siempre la de mantener la economía brasileña muy poco integrada a la economía globalizada, a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, con los "tigres asiáticos" y más tarde con China e India. En 2008 las exportaciones representaban solamente 12,1% del PBI brasileño⁴. En otras palabras los mercados financieros y de bienes de Brasil no dependían significativamente de los cambios en la economía global.

En resumen el ambiente macroeconómico construido desde los años 90 era bastante favorable, sin desequilibrios de corrientes de ingreso macizo de capitales financieros internacionales que podrían presionar el sistema financiero nacional y las políticas gubernamentales de Brasil. En otras palabras, las razones más importantes que permitieron a la economía brasileña sufrir menos los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 no tienen que ver con las políticas desarrolladas por el gobierno para manejar los efectos de la crisis después de 2008. Sin embargo el factor más importante y decisivo fueron las reformas y medidas de política económica adoptadas en los años 1990. En efecto, en la década de 90, con más de una década de retraso en relación con las economías que se destacaban como emergentes, por lo menos cuatro reformas o medidas fundamentales fueron puestas en práctica, transfor-

⁴ *Balança Comercial Brasileira. Dados Consolidados, 2009.* Publicación periódica hecha por el Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - SECEX, Brasília, 2009.

mando a Brasil en una economía más equilibrada y más moderna, o sea más de acuerdo con las fuerzas dinámicas de la economía global de fines del siglo veinte:

- 1) LA IMPLANTACIÓN DEL PLAN REAL: en esencia la adopción del Plan Real significó el abandono de la práctica inconsecuente de los gobiernos brasileños de producir los “paquetes” económicos como forma de manejar la inestabilidad monetaria crónica. El Plan Real de 1994 fue un plan verdaderamente realista de estabilización monetaria de largo plazo. En el substrato del Plan Real estaba la idea de que la economía global tiene su propia lógica que los gobiernos pueden comprender pero mismo una economía tan poderosa como la norteamericana no la puede cambiar o manejar a su gusto. En una metáfora es posible decir que el gobierno brasileño comprendió que sería mejor construir un buque bien hecho, de bueno material y de buena ingeniería para navegar con seguridad do que intentar cambiar el régimen de la marea, la dirección de las corrientes marítimas o la ocurrencia de huracanes. La verdad es que el producto de más relieve de los paquetes económicos que marcaron los 15 años que antecedieran el Plan Real era la incertidumbre que es uno de los factores de deterioro más significativos para cualquier economía. En un ambiente de incertidumbre la ansiedad prevalece y las condiciones se quedan hostiles para inversiones de medio y largo plazo, o sea los dueños de ahorros extranjeros, y ni mismo los nacionales, van poner sus inversiones en una economía donde el gobierno puede, a cualquier momento, cambiar o establecer reglas que pueden amenazar sus ahorros.
- 2) LA REFORMA DEL SISTEMA BANCARIO DE 1998/99. La crisis de especulación de 1998/99 en Brasil evidenció las vulnerabilidades del sistema bancario brasileño y la necesidad de sanearse el sistema financiero. Aunque impopular la reforma aumentó las exigencias de garantías para los bancos y para la emisión de activos financieros. Bancos pequeños sin capacidad efectiva de operar y ofrecer garantías suficientes fueron incorporados por bancos mayores. En ese proceso el Banco Central de Brasil estableció límites mínimos de garantías para las operaciones con activos financieros. Así que cuando la crisis financiera surgió en el horizonte de la economía global una década después, en 2008, el sistema bancario y el régimen financiero brasileños estaban equilibrados y sanos en sus fundamentos.

- 3) UN BANCO CENTRAL MÁS INDEPENDIENTE. Como parte del mismo esfuerzo de modernizar, estabilizar y tornar el sistema financiero menos vulnerable a ataques de especulación, en 1999 el Gobierno brasileño instituyó el régimen de metas de inflación como el principal instrumento para garantizar la estabilidad monetaria. En su concepción original el Plan Real tuvo el dólar norteamericano como la principal referencia para mantener el control de la inflación. Los economistas utilizaban el término "ancla cambiaria" para designar el mecanismo de estabilización monetaria. La crisis bancaria de 1999 mostró las limitaciones y aun la inviabilidad del empleo del cambio para garantizar la estabilidad monetaria en un ambiente donde los activos financieros tienen un rol cada vez más amplio y decisivo en las economías. En gran medida esos activos no estaban más necesariamente nombrados en dólares. En efecto, un sistema financiero nacional ya había se desarrollado a tal punto que fue capaz de producir la crisis bancaria de 1999. Con el régimen de metas de inflación el Banco Central tornábase más independiente y establecía también el manejo de los mercados de activos financieros como el principal instrumento para garantizar la estabilidad monetaria.
- 4) LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL (Mayo, 2000). Por esa Ley se estableció que las instancias del Estado brasileño (Ejecutivo, Legislativo y Judicial en todos los niveles de la Federación) no podrían gastar más que los ingresos fiscales. Además, esa Ley estableció también que los gastos en salarios del sector público no podrían superar el techo de 50% para el Gobierno Federal y de 60% para los funcionarios públicos de los Estados (Provincia) y Municipios. Gobernadores provinciales, alcaldes municipales y jefes de agencias y oficinas administrativas oficiales que no respetasen esa Ley resultarían inelegibles para puestos políticos y hasta podrían sufrir acciones judiciales.
- 5) UNA ECONOMÍA CERRADA. Un punto adicional importante con respecto a las condiciones de manejo de la crisis financiera global iniciada en 2008 tiene que ver con el hecho de que Brasil era y continúa siendo bastante cerrado a la economía internacional. Ni el Plan Real (1994), ni las reformas que fueron hechas en 1999 cambiaron esa condición de la economía brasileña como una economía bastante cerrada e incluso proteccionista. En gran medida, pese a que surgieron muchas críticas respecto al hecho de que

el cerramiento de la economía no permitía que Brasil se beneficiara de las oportunidades abiertas por la expansión del sistema financiero internacional, el cerramiento también significó quedar fuera de muchos desequilibrios y presiones surgidos con la crisis global de 2008. Los impuestos hasta hoy son mucho más elevados que en otras economías, incluso cuando los comparamos con los de otras economías emergentes. Eso permitió, por ejemplo, la utilización del sistema tributario como instrumento anticíclico de estímulo al mercado para compensar en gran medida la caída de la demanda internacional después de 2008. En una economía abierta y con impuestos tan bajos como la norteamericana no sería posible reducir los impuestos sobre los coches en 8% como ocurrió en Brasil. En una economía como la brasileña donde los impuestos sobre los coches están alrededor de 35%, una reducción de 8% era posible sin grandes efectos fiscales, pero con considerables efectos sobre la demanda. Además, como medida de estímulo al mercado, la creación de facilidades de crédito al consumidor también era posible porque los niveles de utilización de crédito por la población eran aún muy bajos.

Fueran esas circunstancias que permitieran a Brasil enfrentar las turbulencias de la crisis empezada en 2008 virtualmente sin sacrificios. Las medidas tomadas por el gobierno brasileño diez años antes de la crisis fueron mucho más importantes para enfrentar la crisis que las medidas de política económica desarrolladas a partir de 2008. En realidad estas medidas para poner freno a la crisis financiera internacional no presentaron ninguna novedad, uno podría decir que esas medidas de política económica fueran básicamente medidas anticíclicas bastante sencillas, ortodoxas y sin ninguna originalidad.

La economía brasileña en perspectiva

Aunque ese conjunto de factores y condiciones haya sido capaz de reducir los efectos de la crisis financiera no es todavía suficiente para considerar a la economía brasileña como candidata a ganar los beneficios de un nuevo orden económico en formación, bajo de las turbulencias de la crisis. Al contrario, el cerramiento de sus mercados sugiere que Brasil deberá integrarse muy poco a un nuevo ciclo de crecimiento de la economía internacional. En ese

particular es muy sintomático que en los últimos diez años Brasil ha vivido un proceso de creciente concentración de su comercio exterior en exportaciones de *commodities* (bienes agrícolas, hierro, aluminio, etc.). Los bienes manufacturados representaban 44% de las exportaciones brasileñas en 2009 y dos años después (2011) esa proporción había caído para 36,1%⁵. Aunque sea difícil saber con nitidez cómo serán las características más destacadas de un nuevo ciclo de crecimiento en la economía global parece bastante obvio que no será un ciclo basado en comercio de *commodities*. Exceptuando el petróleo, que es un mercado muy particular, las *commodities* fueron efectivamente objeto del proceso antevisto por Raúl Prebisch hace más de 50 años en el sentido de que los bienes de bajo valor agregado estaban destinados a sufrir un proceso continuo de deterioro de los términos de intercambio, o sea la tendencia sería de pérdida de valor relativo de las *commodities* comparado con los bienes manufacturados⁶. No hay ningún indicio de que pueda haber cualquier reversión en esa tendencia. Las series estadísticas de largo plazo ampliamente conocidas muestran que en los años 1950 los bienes agrícolas representaban casi 50% de las exportaciones mundiales, cincuenta años después esa proporción había caído a menos de 10%. Además, una dimensión relevante del proceso de globalización fue el avance de la integración de los sistemas productivos haciendo que los flujos de capitales y de comercio también se integren mutuamente. En otras palabras, las economías que se quedaron fuera de ese proceso también se quedaron al margen del sistema productivo mundial. Hoy día no se puede más pensar en estrategias de exportaciones e importaciones basadas en países, en economías nacionales. Eso se aplicaba, y aún se aplica, a las *commodities* pero no más a los productos industrializados. En efecto, la mayor parte del comercio internacional de bienes manufacturados es realizada en la forma de comercio intra-firmas⁷.

Otros dos puntos adicionales importantes ayudan a comprender las perspectivas poco optimistas para la economía brasileña en un

⁵ Balanza Comercial Brasileña. Datos Consolidados, 2009 y 2011.

⁶ Prebisch, R. *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. American Economic Review, Paper and Proceedings, vol. XLIX, n° 2, May, 1959.

⁷ Véase el estudio hecho por R. Lanz & S. Miroudot (*Intra-firm Trade. Patterns, Determinants, and Policy Implications*) patrocinado por la Organización de Cooperación Económica para el Desarrollo - OECD, 2011.

futuro ciclo de crecimiento en el orden económico internacional: la precariedad de su infraestructura económica y el bajo dinamismo tecnológico. Con relación al primer punto, hace mucho tiempo que la calidad de la infraestructura física (energía, transporte, comunicaciones) y social (seguridad, educación, condiciones de salud pública, estructuras legales) son esenciales para que la actividad económica se desarrolle de forma eficiente y competitiva en cualquier economía moderna. En ese campo los sistemas brasileños son muy precarios sea por su insuficiencia o por niveles bajos de conservación. Por ejemplo, el sistema de ferrocarriles debería facilitar el transporte de gente y de mercancías en cantidad y calidad compatibles con las dimensiones del país, pero hoy Brasil no tiene más que 28.000 km de ferrocarriles mientras que la mayoría de las rutas funcionan de forma precaria por cuanto la parte sustancial de las mercancías son transportadas por camiones que recorren centenas o miles de kilómetros en carreteras de calidad muy mala. Cuando uno compara ese cuadro con Alemania es posible tener una medida de la ineficiencia de ese aspecto de la infraestructura de soporte a la economía brasileña. Aunque el territorio alemán sea veinte veces menor que el de Brasil, el sistema ferroviario alemán tiene más de 41.000 km de extensión y funciona bajo los conocidos patrones de eficiencia alemán. Estos son hechos que ilustran la precariedad de los diversos sistemas que componen la infraestructura económica brasileña y que no pueden ser cambiados en el corto plazo. Lo que torna más preocupante es que la tendencia no revela potencial de cambio. Por ejemplo, en las inversiones en curso con el objetivo de atender las demandas que van derivar de los eventos deportivos en 2014 (Copa del Mundo de fútbol) y 2016 (Juegos Olímpicos) están fuertemente concentradas en la construcción de los estadios deportivos y en servicios asociados a la propaganda y muy poco en la mejoría de la infraestructura.

El segundo punto que parece muy importante para explicar por qué las perspectivas no son muy optimistas para la economía brasileña es el bajo dinamismo tecnológico. Como ocurrió en el pasado, la crisis económica no se quedará para siempre. Los datos de la historia de los últimos cien años muestran que los argumentos de Schumpeter tienen bastante consistencia respecto al hecho de que la economía se desarrolla no de forma lineal, sino por ciclos que alternan períodos de crecimiento con períodos de

estancamiento y crisis. Después de la crisis que se desencadenó en 1929 y se extendió por más de una década, un nuevo ciclo de crecimiento surgió impulsando la economía mundial para nuevos niveles y patrones de producción y consumo. De la misma forma, después de las turbulencias y dificultades enfrentadas entre los años 1970 y 1980, un nuevo ciclo de crecimiento se difundió por la economía mundial⁸. En cada nuevo ciclo el crecimiento estuvo basado en nuevos modelos económicos y tecnológicos. Si esa lógica es correcta, la presente crisis habrá de ser superada por un nuevo ciclo de crecimiento y, como ocurrió en el pasado, las naciones que más se beneficiaran serán aquellas que tuvieren sus economías más avanzadas en términos tecnológicos y más de acuerdo con las tendencias en ese campo. Por muchas razones el dinamismo tecnológico en Brasil es comparativamente bajo cuando lo comparamos con otros países desarrollados o emergentes. Como ya se mencionó anteriormente, las exportaciones brasileñas están cada vez más concentradas en *commodities* y en productos de bajo valor agregado lo que refleja ese bajo dinamismo tecnológico. Por otra parte, las inversiones públicas tampoco reflejan la tendencia presente en otras economías, que están cada vez más orientadas para el desarrollo de nuevas fuentes de energía y de tecnologías menos dañinas al medio ambiente. La inversión brasileña de mayor expresión en términos de generación de energía está siendo hecha en la construcción de una planta de generación de energía hidroeléctrica en la región amazónica. Se discute si el proyecto es perjudicial en términos ambientales y sociales, y las ventajas económicas son dudosas. Aunque esos argumentos no estén confirmados, el hecho tal vez más importante es que desde el punto de vista tecnológico es una inversión que no pone a Brasil en la ruta de la tendencia mundial en términos de nuevas formas de generación de energía. Además, parece extraño que países del norte de Europa, Asia y América del Norte pongan grandes sumas en investigaciones tecnológicas para aprovechamiento de energía solar mientras que un país como Brasil, donde la energía solar es tan abundante, continúe aportando recursos

⁸ A principios del siglo XXI Joseph Stiglitz escribió un libro cuyo título es muy revelador del notable ciclo de crecimiento proporcionado por el orden de la globalización: *The Roaring Nineties. A New History of the World's most Prosperous Decade* (2003).

tan solo en formas tradicionales de generación de energía como la hidroelectricidad y los biocombustibles.

En otras palabras, la crisis no afectó la economía brasileña porque los fundamentos esenciales estaban sólidos en 2008, pero las reformas y medidas de política tan solamente sirvieron para adecuar la economía brasileña a los patrones internacionales. No hubo el planteamiento o introducción de ninguna novedad en el campo del manejo de la economía que podría servir de *asset* efectivo para diferenciar al país, en el sentido de mostrar soluciones para los retos que se presentan ahora a los países de la región, frente al futuro próximo y de más largo plazo. Eso nos lleva para el segundo aspecto propuesto por el tema de la ponencia: el rol de Brasil en el contexto del MERCOSUR y del UNASUR.

III. MERCOSUR y UNASUR en perspectiva: el problema de la politización

De una forma general la sugerencia de discutir las perspectivas de Brasil en el contexto regional me parece muy apropiada porque es difícil pensar que Brasil, o cualquier otra nación, puede considerar sus perspectivas de futuro sin tener en cuenta a sus vecinos que constituyen la realidad internacional más cercana. La propuesta original era la de discutir el rol de Brasil en el contexto del MERCOSUR y también de la UNASUR, pero el análisis va a concentrarse básicamente en caso del MERCOSUR porque ya tiene más de veinte años de historia comprendiendo una preciosa experiencia que puede servir de buen indicador para las perspectivas de la UNASUR, como instrumento de integración y construcción del orden político en la región.

La realidad es que Brasil no puede caminar solo. Ningún país puede caminar solo sin considerar las condiciones y circunstancias de su región. Esa es una observación preliminar bastante obvia, pero muy importante en el presente enfoque. La región es compleja y variada y puede influenciar negativa o positivamente en las posibilidades de desarrollo de Brasil de muchas maneras. En general los flujos de migración no deseados constituyen las manifestaciones más visibles cuando una región es marcada por desequilibrios o por conflictos. Por otra parte, si las naciones de la región prosperan, habrá un estímulo muy fuerte para que el comercio regional y los

flujos de turistas también aumenten. De esa manera, si los países de América del Sur caminan en una dirección resultará muy difícil que Brasil pueda caminar en otra dirección. Además, es necesario considerar que las dimensiones de Brasil, que es casi la mitad de continente sudamericano, hacen inevitable que tenga un rol destacado en el proceso de desarrollo económico y social de sus vecinos. Brasil puede ser un factor de estabilización o de desestabilización de la región.

Sin embargo, las dimensiones relativas de Brasil no constituyen motivo suficiente para decir que el país tiene la capacidad de dirigir u orientar la política de sus vecinos. En realidad con frecuencia algunos analistas y gobernantes sufren la tentación de creer que un país puede ejercer un liderazgo tal que sea capaz de determinar las orientaciones de la política de otros gobiernos, especialmente de sus vecinos. La historia presenta muchas evidencias de que incluso una nación grande, rica y poderosa como los EE.UU. tiene dificultades en actuar de esa manera. En el caso de los EE.UU. esa capacidad de orientar el comportamiento de naciones aliadas, vecinas o no, ocurrió solamente en circunstancias muy particulares, o sea cuando la voluntad de los países coincidieron con la dirección de la política del país del norte. Eso ocurrió tanto en la esfera regional cuanto en el plan del escenario internacional más amplio. En efecto, eso pasó, por ejemplo, con relación a Europa y Japón luego después de la Segunda Guerra Mundial. Todavía durante la mayor parte del tiempo los EE.UU. tienen gran dificultad en manejar sus intereses cuando no tienen en cuenta los intereses de los demás, incluso en los casos de aliados más próximos y tradicionales. Así que no resulta realista suponer que Brasil tuviera alguna posibilidad de ejercer liderazgo sobre los países de la región individual o colectivamente. Parece bien más realista pensar que, al contrario, Brasil es quien debe buscar encontrar el camino común y compatible con sus vecinos y con el continente.

Hay cosas que cada país, cada sociedad, tiene que hacer por su propia cuenta, como construir su infraestructura económica o sus instituciones políticas y sociales, pero hoy día cualquier perspectiva o proyecto de desarrollo necesita ser compartido con sus vecinos. Los potenciales oportunidades de desarrollo son mayores si son compartidas; por otro lado, la historia muestra que desequilibrios entre naciones vecinas pueden derivar en problemas de fron-

teras, como ocurre con frecuencia con los flujos de migraciones no deseadas. Esa es la razón más inmediata para comprender la importancia de iniciativas de integración regional. Aunque los países sean diferentes en cuanto a características y dimensiones, un proceso de integración no funciona sino por la voluntad soberana y compartida de cada uno de sus participantes. Los analistas identifican muchas razones para las dificultades de hacer progresar la integración regional, pero en este momento, como un estímulo al debate, me gustaría destacar una razón que, en gran medida, no es mencionada por los políticos y analistas en sus enfoques: *la excesiva politización de las iniciativas*.

Las relaciones económicas aproximan e integran en cuanto la política divide y separa. Esa es una percepción antigua y que aparece de forma frecuente en la literatura económica y política. Los datos presentan evidencias de que, cuando MERCOSUR establecía su foco principal en las relaciones comerciales y económicas, la iniciativa progresó de manera significativa. En tanto que la politización avanzó, las dificultades surgieron y el dinamismo disminuyó. La siguiente tabla sintetiza en números la trayectoria del MERCOSUR. Mientras los datos del flujo de comercio sean solamente una parte de las relaciones entre los países, sin embargo es una parte muy importante porque los flujos de comercio son siempre el retrato más visible del nivel de relieve de un país o de una región para cualquier país especialmente en una perspectiva de largo plazo. Los datos de la tabla muestran que los años 90 fueron efectivamente años en que la importancia relativa de MERCOSUR para Brasil aumentó de manera muy significativa y que después, mientras que el volumen de comercio exterior de Brasil con la región continuaba aumentando, la importancia relativa de MERCOSUR declinó de 14% en 2000 para menos de 10% en 2011. En efecto, después de los primeros diez años hubo un avance del proceso de politización de la agenda de MERCOSUR al mismo tiempo en que los flujos económicos se reducían en términos relativos. Si los flujos económicos disminuyen, como consecuencia hay una inevitable tendencia de reducir también la interacción social e institucional, aunque de forma gradual. En otras palabras, hay una reducción de la integración real: los individuos, las firmas y las instituciones no son estimuladas a buscar oportunidades en la región.

COMERCIO EXTERIOR DE BRASIL
(exportaciones + importaciones)

Año	Total	MERCOSUR	Porcentaje
1990	US\$ 52 bi	US\$ 3,6 bi	6,9%
1995	US\$ 96 bi	US\$ 12,9 bi	13,4%
2000	US\$ 110 bi	US\$ 15,5 bi	14,0%
2011	US\$ 482 bi	US\$ 47,2 bi	9,7%

FUENTE: Ministerio do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Parece muy sintomático que el Protocolo de Ushuaia haya sido firmado a fines de los años 90, estableciendo que los países integrantes del MERCOSUR tenían el “compromiso democrático” como punto central en sus agendas. El concepto de democracia siempre fue controvertido no solamente en la ciencia política, pero quizá de forma más evidente en la propia realidad política. No existen dos sociedades democráticas con instituciones iguales y peor, en la política las naciones que se llaman a sí mismas democráticas son exactamente aquellas donde las libertades civiles y los derechos individuales no son respetados. El nombre oficial de la Corea del Norte es “República Popular Democrática de Corea” en tanto que la Corea del Sur es simplemente “República de Corea”. Lo mismo ocurrió con la Alemania dividida: la Alemania Occidental donde las libertades del ciudadano eran respetados al igual que en las grandes democracias del mundo el nombre oficial era “República Federal de Alemania” en cuanto la Alemania Oriental tenía como nombre oficial “República Democrática Alemana”. El Protocolo de Ushuaia declara que los miembros del MERCOSUR pueden sufrir sanciones en caso de “ruptura del orden democrático” o sea lleva para la agenda de la integración toda la controversia insoluble de la ciencia política y la imprecisión y ambigüedad de las disputas sobre terminologías del mundo de la política.

Desde el punto de vista de la filosofía económica, hay una larga tradición de pensadores que han procurado argumentar que el comercio (es decir, las relaciones económicas) es un factor de desarrollo de civilidad, de tolerancia y de cooperación. Montesquieu, Kant y todos los pensadores clásicos de la economía en muchas circunstancias hablaron del suave comercio. “El comercio es un sistema pacífico, que tiene como efecto difundir la cordialidad entre los hombres, tornando a las naciones, de la misma forma que a los hombres, útiles unos

a otros...”, decía Thomas Paine (*The Rights of Man*, 1792)⁹. Otro autor de la misma época decía que “el comercio [...] conecta a los hombres entre ellos, por una utilidad recíproca, y silencia todas las demás pasiones morales y físicas, cediendo paso a los intereses [...]. El comercio influencia tan singularmente los sentimientos y las inclinaciones del hombre que, de altivo y orgulloso, tornase inmediatamente suave...”¹⁰. El argumento del suave comercio comprende una visión moral de las relaciones económicas que es el opuesto de la política. En las relaciones económicas hay de manera implícita la idea de que, de forma recíproca, uno necesita del otro para obtener sus fines. Aquel que vende y aquel que compra están imbuidos del mismo sentimiento: comprar y vender es algo de bueno para los dos. En ese dominio hay entonces una comprensión de que el camino de la prosperidad es más fácil y hasta incluso solamente posible de manera compartida. Por el contrario, en los dominios de la política es donde predominan en la mayor parte del tiempo las pasiones inherentes a la lucha por poder y por dominación interna o externa.

No se argumenta en esta ponencia que no debería haber cualquier actividad o acción política en una construcción institucional como MERCOSUR. Como ya argumentaba Aristóteles, la política es una actividad natural, inherente y necesaria para la vida en sociedad. No es posible la existencia de cualquier sociedad organizada nacional o internacional sin política. Lo que se discute en esta presentación es el hecho de que la oposición entre el comercio y la política emerge cuando por alguna razón un ambiente es dominado por disputas por poder y por visiones respecto a ideologías, o por iniciativas que tienen como objetivo utilizar a vecinos o intereses comerciales para fines políticos nacionales o internacionales. Puesto de otra manera, una política basada en el desarrollo económico y comercial aproxima a las naciones mientras que las políticas que buscan poder o ampliar áreas de influencia, dentro o fuera de la región, dividen y crean disputas siempre mutuamente destructivas.

La experiencia histórica ayuda a aclarar ese punto. Puede-se mencionar el discurso de despedida de George Washington (1796) cuando afirmaba que “la gran regla de conducta respecto a

⁹ Citado por Alberto O. Hirschman, *A Economía como ciência moral e política*, Edit. Brasiliense, 1986, p. 14.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 15.

las naciones extranjeras debe reducirse a tener con ellas la menor conexión política que sea posible, mientras extendemos nuestras relaciones mercantiles". Es interesante observar que Juan Bautista Alberdi a su tiempo también argumentaba que "nuestra política exterior debe ser económica y comercial por excelencia. Debe buscar en Europa, no sus aliados políticos, sino tratados de comercio y navegación". Gustavo Beguet señala que "la única diferencia que se percibe entre las palabras de Alberdi y las de Washington es que este es más explícito respecto de la abstención que recomienda frente a los problemas que pueden existir entre países europeos"¹¹. Los estudios sobre Rio-Branco, considerado verdadero patrono de la diplomacia brasileña, muestran que una de las preocupaciones básicas de su política fue siempre poner en evidencia dos directrices estratégicas generales para Brasil respecto a la región: por un lado, jamás involucrar al país en cualquier alianza o proyecto de carácter antiamericano y, por otro, dejar siempre claro para sus vecinos que Brasil no tenía ningún proyecto ni interés en establecer una hegemonía o imperialismo regional¹². Aunque Estados Unidos en esa época estuviese viviendo un notable auge, la referencia de Rio-Branco debe de ser interpretada como un llamado al entendimiento de que Brasil no debería involucrarse en una lucha por poder y por áreas de influencia.

En términos de historia del proceso de integración regional específicamente el caso más destacado es el de la Unión Europea. Aunque la integración europea tuvo su origen en una fortísima concepción política, la integración progresó mientras la política (disputa por liderazgo dentro del bloque, tentativas de poner el proceso de integración al servicio de disputas por influencia mundial, etc.) fue mantenida fuera del proceso hasta fines de los años 80. Ese fue el período en el cual la integración europea más avanzó constituyendo una verdadera referencia para todo el mundo. Por entonces, la política como disputa por poder y por áreas de influencia se mantuvo virtualmente fuera del proceso. O sea no se argumenta aquí que la integración europea no haya sido un gran

¹¹ Gustavo L. Beguet, *La Argentina y su política exterior en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi*. APSEN, Buenos Aires, 2011. pp. 64-65.

¹² Véase la biografía bastante bien documentada del Barón de Rio-Branco escrita por Álvaro Lins cuando se celebraba el centenario del nacimiento de Rio-Branco (A. Lins, *Rio-Branco. Biografia Pessoal e História Política*, 1965).

proyecto político desde su fundación, pero la política practicada tenía un sentido más profundo, como una amplia estrategia de largo plazo, bajo el primado del comercio y del objetivo de desarrollar el bloque europeo de modo compartido, aprovechando los beneficios de la cooperación. El entendimiento básico era la idea de que la prosperidad de cada país estaba asociada a los demás y que el comercio y los negocios aproximan mientras la política separa.

Con el fin de la guerra fría la situación cambió sensiblemente y cada vez más los gobernantes europeos pasaron a ver cómo las instituciones europeas podrían servir a sus propósitos nacionales y cómo podrían valerse de la Unión Europea para jugar el juego de la política mundial. Además, los problemas surgidos con la administración política de los presupuestos por los gobiernos nacionales produjeron las condiciones para que los efectos de la crisis financiera afectasen directamente el crecimiento. En Brasil hay un dicho popular que dice que "donde falta el pan, nadie se entiende y la discordia es reina", o sea inevitablemente la crisis aumentó la politización del bloque. En gran medida eso ayuda a comprender muchas de las dificultades del momento presente y las incertezas respecto al futuro del bloque europeo.

En efecto, la política de disputas por poder, por áreas de influencia y por ventajas individuales, desvía el foco de los intereses del bloque de las cuestiones más relevantes para la promoción de la sanidad y de la prosperidad del bloque. Problemas de fuera del bloque contaminan el funcionamiento del sistema. Las disputas por el liderazgo involucran a los países en cuestiones extrañas al bloque y en tentativas de utilizar el bloque como soporte para ambiciones y actuación en otros foros e instancias. En los últimos diez años la agenda de negocios de MERCOSUR fue perdiendo espacio a favor de una agenda fuertemente politizada. En el caso de Brasil la diplomacia pasó a dar prioridades a cuestiones como la obtención de una silla permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la reforma de las estructuras de los organismos internacionales y la ampliación de la influencia de Brasil en cuestiones mundiales en África, en las regiones del Pacífico y hasta en el Medio Oriente. Uno puede decir que es natural que un arreglo regional o una economía aisladamente, después de desarrollar ampliamente sus potenciales, quede cada vez más involucrada en la política mundial. Es posible decir que en gran medida eso ocurrió con la

Unión Europea y de modo más dramático con los Estados Unidos a comienzos del siglo veinte. Todavía en el caso del MERCOSUR y del continente sudamericano eso está claramente muy lejos de ocurrir.

Como un resumen proporcionado por la teoría, uno puede decir que la política tiene una tendencia a transformar las relaciones dentro del bloque en un *juego de suma cero*, que es exactamente lo opuesto del espíritu de la integración basado en la idea de que el ejercicio de la integración es un juego de resultados variables donde todos los participantes pueden ganar, aunque no sea en la misma medida y al mismo tiempo. Desde el punto de vista moral, aunque sea posible hablar de ciertas lógicas o fuerzas que hacen mover la política internacional, es siempre un indicio de arrogancia decir que la política internacional es un "tablero de ajedrez". Aquel que utiliza ese tipo de metáfora en realidad está diciendo que es capaz no solamente de defender sus propios derechos e intereses, sino que es también capaz de manejar la voluntad y los movimientos de otros gobiernos y de otras naciones. La rica herencia dejada por los antiguos en forma de libros sagrados como la Biblia, o en forma de construcciones mitológicas, subraya que el pecado del orgullo es el peor de todos y que los dioses jamás perdonan y los castigan de forma más severa. Es posible que una forma de castigo sea la imposibilidad de ganar los beneficios de la integración.

IV. Las perspectivas del sistema regional frente a un mundo globalizado

Argumentar que el sistema regional y que Brasil en especial deberían preocuparse más por la propia región no quiere decir que otras regiones y que el conjunto de la realidad internacional deban ser olvidados. La crisis financiera internacional desatada hace cuatro años es un testigo elocuente del hecho de que la globalización sin duda acentuó la importancia del mundo para todas las naciones, tanto para las grandes y poderosas cuanto para las pequeñas y poco desarrolladas. Los medios de transporte y de comunicación acortaron distancias entre pueblos y mercados facilitando también la diseminación de problemas sociales incluso hasta entre países distantes. Además, como argumenta Fahrid Zakaria, la globalización representó "la emergencia de los demás" produciendo un mundo no más europeo o

norteamericano, sino un mundo donde naciones de otras regiones pasaron a ser importantes actores en el escenario mundial¹³. Esas son dimensiones importantes de la realidad del mundo globalizado dentro del cual las naciones son impulsadas a desarrollar acciones y políticas en la esfera internacional. Así no se argumenta aquí que los países de América del Sur no deberían tener en cuenta la realidad intencional más amplia. El argumento desarrollado en esta ponencia es que Brasil y América del Sur en general deberían establecer la región como foco principal de sus políticas en la esfera internacional.

La razón más inmediata para esa percepción es el hecho de que hay una realidad geográfica que torna inevitable y mucho más acentuada la diseminación, entre países vecinos, tanto de los problemas cuanto de los beneficios de políticas y de procesos sociales y económicos en desarrollo dentro de cada una de las sociedades de la región. La segunda razón es estructural: el proceso de la globalización marcó un cambio importante con relación al rol del Estado en la política y en la economía. En efecto, la economía y los problemas más directamente asociados a ella ampliaron de forma dramática su espacio en la política internacional en tanto que, desde que la expresión "globalización" pasó a hacer parte del vocabulario corriente de las relaciones internacionales, virtualmente desapareció la distinción entre *high politics* y *low politics*. En otras palabras, la politización de la agenda de las relaciones exteriores de Brasil y de otras naciones de la región vuelve, al ámbito regional, anacrónico respecto de las demandas y a las oportunidades emergentes en el escenario internacional. Como argumenta con mucha propiedad la investigadora María de Montserrat Llairó "... las ideologías y personalismos políticos latentes no ayudan a construir una mayor autonomía en la región mercosuriana, sino más bien la desconfianza o dudas a la hora de negociar"¹⁴.

La emergencia de varias economías en Asia y el desempeño poco expresivo de la gran mayoría de los países de la América del

¹³ Fareed Zakaria, *The Post-American World*, 2008.

¹⁴ Un punto importante discutido por la investigadora es el hecho de que las asimetrías aumentaron aún más con el ingreso de Venezuela y que en gran medida es siempre un reto evitar que sean politizadas de forma perjudicial a los intereses del bloque en su conjunto (M. De Montserrat Llairó, *Crisis y asimetrías en el proceso de integración latinoamericano*, 2012).

Sur no dejan de ser una consecuencia de esa opción por la política. Los datos muestran que, a comienzos de los años 80, el comercio exterior de los países de Asia, sin incluir Japón, era equiparable al de América Latina (alrededor de 6% del comercio global). Treinta años después, mientras Latinoamérica permaneció próximo al mismo nivel de 6%, China, Corea y los demás países asiáticos (sin incluir Japón) habían multiplicado por cuatro su participación en el comercio mundial. La interpretación popular para la notable transformación ocurrida particularmente en China es ilustrada por el dicho atribuido a Deng Xiao Ping "no importa si los gatos son blancos o pardos, importa que ellos atrapen los ratones", que habría sustituido la parábola del *viejo tonto* que había marcado el período de Mao Tsé Tung hasta fines de los años 1970. En esa parábola el viejo supera todas las adversidades naturales y la falta de recursos tecnológicos teniendo a su favor solamente la heroica voluntad colectiva.

En realidad el Estado siempre fue el elemento de mayor relieve como factor de externalidad para las economías. Los hechos y desarrollos que ocurren en la política pueden ejercer una influencia positiva o negativa sobre el mundo de la economía estimulando los negocios y la prosperidad o creando problemas para los agricultores, para la industria y para la actividad económica en general. En efecto, la guerra, la manifestación más crítica de la política, es el peor entre esos factores de externalidad negativa para las economías. Las guerras pueden ser justas o injustas, y a veces no es posible evitar un conflicto pero no importa, los efectos negativos aparecen hasta para aquellos que se juzgan vencedores¹⁵. Los historiadores dan cuenta de que la Guerra de los 30 Años (1618-48) fue aquella que, antes de las del siglo XX, produjo el mayor perjuicio para los Estados Alemanes, generando destrucción y pobreza generalizada por mucho tiempo. Por otra parte, en el plano doméstico, las políticas basadas en creencias religiosas y otras ideologías siempre sirvieron de motivos para disputas y divisiones creando un ambiente hostil para las actividades económicas que generan riqueza y prosperidad. En realidad la actividad económica demanda la seguridad y la certeza

¹⁵ Norman Angell, a principios del siglo XX, ganó gran notoriedad por su libro *La Gran Ilusión* (1910) en el cual explora el argumento de que una guerra resulta económicamente ruinoso aun para el vencedor.

en cuanto a reglamentos y en cuanto a lo que se puede esperar en el futuro. Turbulencias en el mundo de la política doméstica, en la región o en el ámbito internacional producen incertidumbre. Desde los fisiócratas que esa percepción hace parte del pensamiento económico. El conocido dicho *laissez-faire, laissez-passer* de los fisiócratas quería decir en esencia que los gobiernos no deberían interferir, dejando lo más posible la política por fuera de los negocios.

Esa tradición pasó por períodos distintos pero en esencia continuó siendo una regla básica. Tal vez la interrupción más significativa de esa tradición, haya sido “los años dorados del posguerra” cuando el Estado pasó a ejercer un rol importante como agente activo en la promoción de la prosperidad¹⁶. Sin embargo, una generación fue suficiente para percibir que un Estado lleno de buenas intenciones respecto a producir progreso a veces puede ser casi tan pernicioso como gobiernos preocupados en dominar y aumentar su poder y su esfera de influencia. La razón más importante para ese cambio de percepciones fue el hecho de que la era de la globalización significó una expansión sin precedentes de la cantidad de capitales privados; tal proceso dislocó o incluso privó de sentido al rol del Estado como agente promotor del desarrollo. Instituciones como el Banco Mundial y los bancos regionales y nacionales de desarrollo virtualmente perdieron su rol como elemento central de las estrategias de desarrollo una vez que los ahorros privados superaron de forma dramática las disponibilidades de capital de los fondos oficiales nacionales o internacionales. En otras palabras, la globalización significó que el Estado como factor de externalidad positiva no podría hacer mucho más que proveer bienes públicos esenciales como la garantía del orden y de los derechos de los ciudadanos y de los agentes económicos. Entre los bienes públicos esenciales hay que añadir la provisión de la infraestructura física (puertos, carreteras, ferrocarriles, energía, etc.) y también la infraestructura institucional que organiza y garantiza la estabilidad del orden social y político de la nación.

¹⁶ Algunos investigadores identifican como “años dorados del posguerra” el período entre fines de los años 40 hasta la crisis del mercado de petróleo de los años 70 (Véase por ejemplo: D. Morawetz, *Twenty-Five Years of Economic Development 1950-1976*.)

V. Comentarios finales: una perspectiva de largo plazo para la región

Un aspecto muy importante para una evaluación más precisa de las perspectivas del proceso de integración en la región es el hecho de que hay una distinción entre la integración formal y la integración real. La integración formal es aquella traducida en prácticas establecidas de manera formal en acuerdos entre gobiernos y en planes y estatutos de organizaciones internacionales. La integración real es aquella desarrollada entre instituciones de la sociedad y que no siempre se traduce en derechos y obligaciones y organizaciones formales creadas con objetivos específicos relativos a la integración. En realidad, aunque las dos formas de integración caminen juntas, no son la misma cosa. Con frecuencia acuerdos entre gobiernos son firmados y no hacen más que producir elocuentes declaraciones de amistad y discursos respecto a brillantes perspectivas. Todavía a veces, incluso sin haber un acuerdo formal, puede haber avances significativos de los procesos y formas de interacción entre dos o más sociedades. Por ejemplo, en Europa, cuando fueron establecidas las instituciones comunitarias después de la Segunda Guerra Mundial, la integración real ya tenía una larga historia desde los tiempos medievales. Muchas dimensiones de las prácticas sociales como la religión, las universidades y los códigos legales presentaban muchas características comunes y eran reconocidos ampliamente por toda Europa. Los flujos de peregrinos que cruzaban reinos y regiones buscando visitar sitios considerados sagrados y los casamientos que unían diferentes casas reales son manifestaciones de esa profunda integración como realidad bastante viva de Europa, aunque no hubiese las instituciones comunitarias. En los dominios del comercio ocurrió lo mismo. La historia de la integración europea es larga y los acuerdos firmados e instituciones creadas después de la Segunda Guerra Mundial son apenas marcos de un nuevo período de esa prolongada historia. Existe una extensa literatura respecto a los mercaderes desde la Edad Media y el rol que instituciones como la Liga Hanseática y el Zollverein tuvieron en la vida social y política de Europa.

Además del hecho de que muchas de las instituciones sociales y políticas de América del Sur tuvieran su origen común en Europa es posible decir que, en términos modernos, la integración

del continente empezó a desarrollarse de forma más efectiva después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los años 60. Hasta entonces las naciones que se formaron en América del Sur se quedaron bastante concentradas en las zonas próximas del litoral. Especialmente con relación a Brasil, los Andes y la selva amazónica fueron por mucho tiempo un obstáculo a la integración. Desde el punto de vista político y principalmente económico, la principal conexión económica, social y política de la mayoría de los países no era con los vecinos del continente. Las relaciones externas más significativas se desarrollaban con Europa y después con Estados Unidos. Rubens Ricúpero, destacado diplomático y estudioso de la política exterior de Brasil, decía que las relaciones entre los países de América del Sur observaban un patrón triangular. Por ejemplo, para comprender adecuadamente las relaciones entre Brasil y Argentina no bastaba relevar datos y observar los documentos respecto a las relaciones recíprocas. Ricúpero argumenta que era necesario incluir también a los Estados Unidos como el tercer vértice del triángulo¹. Efectivamente, el argumento de Ricúpero resulta bastante convincente cuando uno observa los datos y la trayectoria de la ALALC y de otras iniciativas de integración hasta los años 80 en el momento en que ese modelo comenzó a cambiar y las organizaciones de la sociedad empezaron a ver en la región las ventajas de la vecindad.

En efecto, en el último cuarto de siglo ese patrón perdió mucho de su fuerza explicativa para las relaciones internacionales de los países de América del Sur. De modo muy especial los años 90 fueron bastante favorables para el incremento de las relaciones interregionales. El establecimiento del MERCOSUR tuvo un rol importante sea como instrumento de estímulo a la integración, sea como arreglo que sirvió para catalizar las potencialidades de las condiciones económicas y políticas del período. En la literatura especializada respecto de la globalización y desarrollo era visible la destacada importancia atribuida a las relaciones financieras y comerciales regionales. En realidad una concepción estratégica corriente bastante difundida era la idea de que había dos fuerzas al mismo tiempo complementarias y contradictorias que impulsaban

¹ R. Ricupero, *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular*.

el orden internacional: por un lado la globalización y por otro la regionalización. En esa concepción las naciones deberían buscar integrarse en el plan regional como bases para una participación más efectiva y provechosa en las oportunidades generadas por la globalización. En términos objetivos hubo un avance muy significativo en la integración regional donde los datos respecto a los flujos comerciales aunque relevantes son quizá menos importantes que el proceso de avance de la integración real de la región. Empresas establecerán agencias y sucursales en los países de la región, los turistas pasaron a incluir viajes a los países vecinos en sus vacaciones y para la gran mayoría del pueblo América del Sur dejó de ser una realidad lejana y extraña. En Brasil el "portuñol" pasó a ser un lenguaje bastante popular como un buen reflejo de esa aproximación efectiva en relación con los vecinos.

En ese cuadro más general de la integración real parece residir el potencial de cooperación más efectiva y consistente. De modo muy especial las universidades presentan muchas posibilidades de desarrollar programas conjuntos de investigación y de formación de especialistas. Una colaboración más sistemática y más estructurada entre universidades parece fundamental para establecer puentes entre sociedades que por mucho tiempo acostumbraron a vivir separadas y a trazar sus destinos sin considerar la perspectiva regional. Aun cuando los gobiernos no pongan sus mejores esfuerzos en la cooperación con los países de América del Sur, la importancia de la región para los individuos, para las instituciones y para los negocios parece destinada a crecer. Cada nación tiene sus propios problemas y responsabilidades, pero la realidad internacional está cada vez más integrada con el escenario doméstico y lo más natural es que las naciones de América del Sur se integren a la realidad internacional comenzando por sus vecinos más próximos.

Bibliografía

- Angell, Norman, *A Grande Ilusão*. IPRI/FUNAG, Editora Universidade de Brasília, 2002.
- Beguet, Gustavo L. *La Argentina y su política exterior en el pensamiento de Juan Bautista Alberdi*. APSEN, Buenos Aires, 2011.
- Gheorghiu, Constantin V. *La 25ª. Heure*, Librerie Plon, Paris, 1957.
- MDIC/ SECEX. *Balanza Comercial Brasileña. Datos Consolidados*. Publicación electrónica anual desde 2006, Brasilia.

- Hirschman Albert O. *A Economia como ciência moral e política*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1986.
- Lanz, R. & Miroudot, S. *Intra-firm Trade. Patterns, Determinants, and Policy Implications*. OECD, Paris, 2011.
- Lins, Alvaro, *Rio-Branco. Biografia Pessoal e História Política*, Companhia Editora Nacional, S. Paulo, 2ª. edição, 1965.
- Llairó, M. de Montserrat. *Crisis y Asimetrías en el Proceso de Integración Latinoamericano: El Mercosur, los nuevos parámetros para la negociación y la solución de conflictos*. In M. de Montserrat Llairó & E. del Acebo Ibáñez (ed.), *Los desafíos de América Latina para el siglo XXI. Integración, Desarrollo y Globalización*. (pp. 75-110) Editorial Claridad. Buenos Aires, 2012.
- Morawetz, D. *Twenty-Five Years of Economic Development 1950-1976*. Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977.
- Prebisch, Raúl. *Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. American Economic Review, Paper and Proceedings, vol. XLIX, nº 2, May, 1959.
- Ricupero, R. *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular*. In J. A. Guilhon Albuquerque (Org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. 1930-1990. Crescimento, Modernização e Política Externa* (pp. 37-60). Cultura Edit. Associados - NUPRI/USP, 1996.
- Stiglitz, Joseph E. *The Roaring Nineties. A New History of the World's most Prosperous Decade*. W. W. Morton & Co. New York, 2003.
- Zakaria, Fareed r. *The Post-American World*. W. W. Norton & Co. New York, 2008.