

PROYECCIÓN INTERNACIONAL Y ESTABILIDAD REGIONAL EL CASO DE BRASIL Y EL MERCOSUR EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL*

International Projection and Regional Stability.
The Case of Brazil and Mercosur
in the International Politics

Gabriel Orozco Restrepo
Gustavo Rodríguez Albor
Carlos Castro López
Universidad del Norte (Colombia)

GABRIEL OROZCO RESTREPO

PH.D. EN ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. MAGÍSTER EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA ESCUELA DIPLOMÁTICA DE MADRID Y LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE. FILÓSOFO DE LA UNIVERSIDAD JAVERIANA. PROFESOR TIEMPO COMPLETO DEL DEPARTAMENTO DE HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE Y DIRECTOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN AGENDA INTERNACIONAL. agorozco@uninorte.edu.co.

GUSTAVO RODRÍGUEZ ALBOR

BECARIO DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE. ECONOMISTA Y ESPECIALISTA EN ESTADÍSTICA APLICADA. CATEDRÁTICO E INVESTIGADOR DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE Y DE LA ESCUELA LATINOAMERICANA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA, CARTAGENA. galbor@uninorte.edu.co

CARLOS CASTRO LÓPEZ

ESTUDIANTE DEL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE. MAGÍSTER EN ESTUDIOS POLÍTICO-ECONÓMICOS, ESPECIALISTA EN GERENCIA DE IMPUESTOS Y DERECHO COMERCIAL. ECONOMISTA, ABOGADO Y DOCENTE CATEDRÁTICO. carlosarturoc@uninorte.edu.co

* Este trabajo es el resultado de un avance del proyecto de investigación “Análisis del riesgo en el contexto de la seguridad globalizada”, financiado por la División de Investigaciones y Proyectos de la Universidad del Norte.

RESUMEN

Este artículo se centrará en comprender y exponer la importancia que ha tenido en el juego de la política internacional un actor como Brasil y su fuerza centrípeta para consolidar un bloque regional que le sirviera como base de su proyección hacia el exterior. Igualmente, se muestra que la consolidación de su imagen y del papel como potencia global ha respondido a la necesidad de impulsar una fuerza que está más allá del ámbito de integración regional. Se brinda evidencia empírica para demostrar que esta última ha tenido una incidencia positiva en la seguridad económica y en la estabilidad política de la región del MERCOSUR y que su convergencia genera una mayor proyección internacional de Brasil, así como un impulso integracionista en la región suramericana con el proyecto de UNASUR.

PALABRAS CLAVE: Brasil, MERCOSUR, política internacional, integración regional.

ABSTRACT

This article will focus on understanding and exposing the importance that has had Brazil on the game of international politics. This country has developed a potential force to consolidate a regional bloc that would serve as the basis for its international projection. Brazil has consolidated its image and role as a global power because of the necessity to propel a centrifugal force that is beyond the scope of regional integration. It provides empirical evidence that regional integration has had a positive impact on economic security and political stability in the region of MERCOSUR, and Brazil's convergence generates a higher international projection, also impulses the integration in South American with UNASUR project.

KEYWORDS: *Brazil, MERCOSUR, international policy, regional integration.*

INTRODUCCIÓN

Un problema central de la política internacional consiste en comprender el mapa por donde se despliegan los intereses de los grandes actores mundiales. En gran medida, el éxito de las políticas exteriores y de las estrategias de los distintos intereses de los participantes en juego depende de la interpretación de la cartografía internacional.

Si asumimos que la satisfacción de intereses particulares y las interacciones para lograr un equilibrio entre el modo de vida deseado y el control de las amenazas predecibles es el juego clave de la política internacional, entonces el ejercicio cartográfico sobre una geografía dinámica y variable es una cuestión central a la hora de emprender un programa científico o una línea de debate de construcción del pensamiento (Bueno de Mesquita, 2005)¹.

En última instancia, los debates centrales de la teoría sobre la política internacional giran en torno a esa cuestión, la cual no podemos reducir, exclusivamente, a la forma como se distribuye el poder. Se trata de un problema más amplio y de mayor trascendencia: la elección de las estrategias adecuadas, por parte de quienes toman las decisiones políticas, para lograr sus objetivos fundamentales.

Desde el fin de la Guerra Fría, hasta el 11 de Septiembre de 2001, era fácilmente aceptado el *momento unipolar* y aunque algunos declararon interpretaciones más novedosas como el caso de Huntington (1999) de la súper-potencia solitaria, que compartía ciertos aspectos del poder más asociados a las cuestiones blandas de la política internacional, lo cierto es que esta concepción co-

1 No sobra anotar acá el marcado acento que sobre esta definición tienen las *teorías de la elección racional*, en las que autores como Bruce Bueno de Mesquita definen las relaciones internacionales como: «el proceso por el que los mandatarios de la política exterior equilibran su ambición para la obtención de objetivos políticos particulares, con la necesidad de evitar amenazas internas y externas para su supervivencia política» (Bueno de Mesquita, 2005, p. 5). También hay un claro acercamiento a concepciones de los estudios estratégicos, que evalúan la formulación de la política y la asumen como la tarea central de la agenda pública nacional (Raza, 2005).

menzó a fraguarse no solo con la evidencia del poder de las fuerzas transnacionales que permean la agenda internacional, sino con la reconfiguración del papel de los nuevos actores.

Así, para Haas (2008) el mundo habría que identificarlo como una especie de distribución de poder no experimentada hasta ahora y que él denomina *no polaridad*. La fuerza de poderes que vienen desde abajo, arriba y desde los lados de las grandes potencias hace que sea difícil identificar una estructura clásica de distribución de poder, como es el unipolarismo, el bipolarismo o el multipolarismo.

En esta misma dirección y apuntando hacia la descentralización del poder en el ámbito global, Fareed Zakaria (2008) realizó un análisis sobre el ascenso de los poderes regionales que tienen relevancia y que comparten mando en las decisiones centrales de la agenda global, pues lo que se muestra es un avance desde un momento unipolar hacia un ascenso considerable de nuevos poderes, que son los que comienzan a tener su baza de representación y dominio en la esfera internacional.

Ya para la publicación de las obras mencionadas, era mundialmente reconocido el término BRIC, como una estela de poder que tenía cada vez más presencia en los medios de comunicación y en las mesas de negociación.

Luego de recibir creciente atención mediática y académica, el término BRIC se comenzó a utilizar cada vez más como un instrumento o un punto de referencia para analizar la realidad internacional. A ello se sumaron diplomáticos y formuladores de política exterior en Brasil, Rusia, India y China, que lo utilizaron para avanzar sus agendas propias de cambio de la realidad internacional. Los progresivos encuentros entre autoridades –ministros de economía, cancilleres y presidentes– fueron consolidando al bloque como un mecanismo de coordinación de políticas frente a desafíos comunes (Turzi, 2010, p. 10).

La ubicación de estos nuevos poderes y formas de interacción es importante para la toma de decisiones, pues en fun-

ción de ellos las estrategias se pueden orientar y rediseñar para la consecución de la satisfacción de los intereses. En otras palabras, si los países del BRIC juegan a escala planetaria y tienen la posibilidad de interactuar tanto en ámbitos cooperativos como competitivos, los recursos y disposiciones de otros actores no necesariamente estarán centrados en los actores tradicionales o hasta ahora dominantes de la política internacional.

Pero hay otro punto importante a destacar aquí, a saber, cómo se han logrado concretar las cuotas de representación en el ámbito internacional de esos participantes cada vez más prominentes y cuál ha sido su estrategia para ello. En este artículo nos centraremos en comprender y exponer la importancia que ha tenido en el juego de la política exterior de un actor internacional como lo es Brasil, su fuerza centrípeta para consolidar un bloque regional que le sirviera como baza de su proyección mundial. Pero también mostramos que la consolidación de su imagen y del papel como potencia global ha sido la oportunidad de impulsar una fuerza centrífuga que lo lleva más allá del ámbito de integración regional.

1. REGIONALISMO Y SEGURIDAD ECONÓMICA: EL CASO DEL MERCOSUR

A partir de los años noventa, el entusiasmo integracionista se volvió evidente gracias a dos fenómenos claros en la estela internacional: la caída de la Unión Soviética y el robustecimiento de los países europeos occidentales en el conjunto de instituciones de la Unión Europea, que pasó de ser un mercado común a un proceso con tintes de alianza económica. Estaba claro para la gran mayoría de actores internacionales que el camino para la satisfacción de intereses y la consecución de objetivos en el juego de la política internacional pasaba por procesos de integración y la asimilación de la economía de libre mercado.

La integración económica –hoy crecientemente considerada dentro del *regionalismo* o la *regionalización*– es una estrategia

destinada a fortalecer el desarrollo económico, la acumulación de recursos de poder o ambos; la primera interpretación desde la perspectiva del desarrollismo-cepalismo; la segunda desde la teoría realista de las relaciones internacionales (Bernal-Meza, 2008, p. 2).

La manera característica en que se manifiestan los bloques regionales es a través de los acuerdos de integración económica. La literatura en este sentido distingue seis modalidades de integración, que inician con los acuerdos preferenciales, como la forma más simple, hasta la consolidación de la integración con la unión económica y monetaria. Las características de las modalidades de integración se aprecian en el cuadro 1.

Cuadro 1

Esquema simplificado de las modalidades de integración económica

MODALIDAD DE INTEGRACIÓN	BARRERAS AFECTADAS	MERCADOS AFECTADOS	PRINCIPALES POLÍTICAS AFECTADAS
Acuerdo preferencial	Aranceles y cuotas no recíprocas	Bienes	-
Zona de Libre Comercio	Aranceles y cuotas internas	Bienes	Reglas de origen
Unión aduanera	Aranceles y cuotas internas y externas	Bienes	Política comercial
Mercado común	Aranceles, cuotas, barreras técnicas y subvenciones	Bienes, servicios y factores	Política comercial de competencia y otras
Unión económica	Aranceles, cuotas, barreras técnicas, subvenciones y políticas económicas	Bienes, servicios y factores	Todas, excepto monetaria y cambiaria
Unión Económica y Monetaria	Todas	Bienes, servicios y factores	Todas

Fuente: Hernández (2005, p. 255).

Ahora bien, se consideró que estos procesos de integración y de dinamización de la economía regional tenían serias implicaciones en las dinámicas de seguridad, redundando en la percepción de amenazas. El concepto *complejo de seguridad*, elaborado por Buzan (1998, p. 12), designa a un grupo de Estados cuyas

percepciones de seguridad tienden a ser comunes y cuyo listado de amigos y enemigos suele aliarlos. Ello es así en la medida en que las cuestiones globales, por lo general, son analizadas en términos regionales.

Pese a que el concepto parece difícil de implementar, resulta sumamente rico para analizar las consideraciones de seguridad que acompañan, en alguna medida (variable, según las perspectivas), el desarrollo del proceso de integración regional (Martínez-Larrechea, 2008). En el contexto planteado, diversos autores han señalado que

El Tratado de Asunción, la creación del MERCOSUR, es el más reciente paso en la búsqueda de la integración económica regional, que tiene sus orígenes en las iniciativas de política pública en la primera parte de este siglo. A diferencia del TLCAN, cuyo origen es reciente y cuyo objetivo más modesto es la creación de una zona de libre comercio, el MERCOSUR tiene por objeto integrar las economías de los cuatro países del Cono Sur (Birch, 2000, p. 1410).

También se señala que el MERCOSUR representa el ejemplo de regionalismo/regionalización más exitoso de la historia económico-política de la América del Sur contemporánea y es la primera –si bien imperfecta– unión aduanera del continente. Pero, antes que un programa comercial y económico, es un proyecto político, tanto por sus antecedentes como por su proyección en la economía política mundial. Fundado en 1991, por el Tratado de Asunción, bajo el impulso de los presidentes Collor de Mello y Carlos Menem y proyectado con el objetivo de crear un mercado común entre cuatro países (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) por el Protocolo de Ouro Preto de 1994, ha pasado desde entonces por distintas etapas. A pesar de que tal vez no se hayan cumplido todas las expectativas, el acuerdo tiene un fuerte vínculo con la paz y la cooperación en el Cono Sur de América Latina (Bernal-Meza, 2008, p. 3).

De igual manera, Angrisani (2005) considera que:

La creación del MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991, por el Tratado de Asunción, marcó el inicio de una nueva era para el comercio en América Latina. Para 1994, los países convinieron en un marco institucional para el MERCOSUR —de acuerdo con el Protocolo de Ouro Preto—, y un arancel externo común (...) los objetivos de la liberalización de aranceles y barreras no arancelarias al comercio, armonización de las normas de política comercial, formaron frente común con asuntos como el transporte, la infraestructura, los servicios, la coordinación de las políticas y la creación de un entorno para el desarrollo sostenible y la justicia social. Los aranceles eran bajos, y los países comenzaban a celebrar consultas sobre la política macroeconómica. Aunque dista mucho de la toma de decisiones políticas en concierto, el hecho de que estos países estaban discutiendo la política era admirable (p. 130).

Se destaca entonces que, en un relativo corto período de tiempo, se ha desarrollado el proceso de integración del MERCOSUR, con el objetivo de consolidar el comercio intrazona y dotar a los países asociados de una política comercial unificada para alcanzar el mercado común, acelerar el proceso de desarrollo económico de los miembros, aprovechar el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el poder conjunto de negociación como bloque.

No obstante, es necesario tener presente que este proceso no ha estado exento de perturbaciones para la integración, como sucedió con la devaluación brasileña de enero de 1999 y la implosión de la economía argentina (2001-2002), que afectó la capacidad del MERCOSUR para avanzar hacia una unión aduanera y un mercado común, sin embargo, se superaron estas dificultades y, en la cumbre presidencial de junio de 2003, se reafirmó el compromiso de reforzar el bloque (Carranza, 2006, p. 808).

Cuadro 2

Esquema simplificado del proceso de integración del MERCOSUR

Fecha	Suceso
1991	Fundado mediante el Tratado de Asunción, bajo el impulso de los presidentes Collor de Mello y Carlos Menem y proyectado con el objetivo de crear un mercado común entre cuatro países (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).
1994	Protocolo de Ouro Preto.
Febrero de 2002	Mediante el Protocolo de Olivos para la solución de controversias se crea el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. Se instaló en 2004 con sede en Asunción.
Diciembre de 2002	Los miembros plenos del Mercosur, más Bolivia y Chile, firman el Acuerdo de Residencia para Nacionales estableciendo la libertad de residencia y trabajo en todo el ámbito de los seis países.
2003	Se creó la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM) con su presidente. El presidente de la CRPM representa al MERCOSUR ante terceros y dura dos años en su cargo.
Diciembre de 2004	Se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) (Decisión CMC N° 45/04) con el fin de financiar programas de convergencia estructural, competitividad, cohesión social, e infraestructura institucional; se creó el Grupo de Alto Nivel (GAN) para la formulación de una estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Grupo de Alto Nivel para el Empleo); se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.
Julio de 2005	Se firmó el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del MERCOSUR. En la Cumbre de Presidentes de Montevideo de diciembre de 2005, se creó el Parlamento del Mercosur que deberá ponerse en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2006.
Julio de 2006	Se integró Venezuela como miembro pleno del MERCOSUR; se aprobó la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Decisión CMC N° 04/06); se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (Decisión 24/06); se estableció que Argentina será sede permanente del Mercosur Cultural; el 21 de diciembre de 2006 Bolivia pidió su ingreso al MERCOSUR como Estado parte. Por Decisión CMC 35/2006 se incorporó al guaraní como uno de los idiomas del MERCOSUR.
Enero de 2007	Se aprobó el pedido de Bolivia de integrarse al MERCOSUR creando un Grupo <i>Ad hoc</i> para su implementación; los primeros once proyectos pilotos del FOCEM (Fondo para la Convergencia del MERCOSUR).

Fuente: Elaboración de los autores con base en Bernal-Meza (2008).

Señalan algunos autores que en la actualidad Brasil y el MERCOSUR, Chile, el Sudeste Asiático, China, Sudáfrica, el Magreb, Turquía y Australia, lejos de ser periféricos, mediante la formación de bloques regionales de poder propio, podrían reclamar

el mantenimiento del equilibrio de poder en el nuevo orden mundial (Grugel & Hout, 1998).

Seguramente por ello, bajo esta consideración, la Unión Europea ha venido aplicando el interregionalismo como un elemento clave en su política comercial. Esta estrategia se ha manifestado en los acuerdos con el MERCOSUR, Asia Oriental y el sur del Mediterráneo, entre otros, y parece evidente en el enfoque europeo de las Américas y Asia Oriental. Las negociaciones interregionales de la UE con el MERCOSUR se han impulsado en gran parte por el espectro de un futuro ALCA. Es decir, se ocupa de América no sólo como parte de una estrategia proactiva para maximizar la influencia de Europa y el acceso a los mercados, sino más bien como una reacción a iniciativas similares de América en la región (Aggarwal & Fogarty, 2005, p. 337).

En el contexto señalado, MERCOSUR debe lograr, entonces, una coordinación de sus políticas regionales en materia económica, social, ambiental y de seguridad, entre otras, lo que significa que la meta va más allá de lograr la simple liberación comercial. De otra parte, deberá fortalecer su posición en todo el espacio sudamericano, con el objetivo de mejorar la posición negociadora de estos países, tanto a nivel hemisférico como mundial.

En este sentido, Phillips (2001) ha señalado que el regionalismo en el MERCOSUR, en los últimos tiempos, aparece estrechamente relacionado con la noción de Hettne (1995) de *regionalismo del desarrollo*, que está asociada no a estrategias de desarrollo autárquico, sino a un selectivo y cauteloso acercamiento al comercio libre y a la globalización, y que se desarrolla como respuesta a las necesidades en países en vías de desarrollo para –en grados variables– la creación del tamaño económico y del peso político en las negociaciones externas; la creación de una *economía viable*, en la que la *autosuficiencia* es sólo factible en el nivel regional; y la promoción del desarrollo, la paz y la seguridad (Phillips, 2001, pp. 580-581).

La magnitud, importancia y alcance de esta búsqueda de autonomía –en términos de seguridad económica y política– se ha-

cen más indiscutibles si se tienen en cuenta las variables macroeconómicas, los indicadores sociales y su importancia gradual en la subregión y en el contexto global, atendiendo su capacidad de negociación en un mundo que se inclina a la multipolaridad.

Dentro de este contexto, es importante tener presente la dimensión y el liderazgo de Brasil en el marco del MERCOSUR. Los países que integran este bloque, en particular, conforman un área cercana a los doce millones de kilómetros cuadrados, de los cuales ocho millones y medio pertenecen a Brasil, que posee una población con más de 193 millones de habitantes, lo que lo convierte en el quinto país con mayor densidad poblacional en el ámbito mundial. De acuerdo con el ranking del Banco Mundial 2008, Brasil es la mayor economía de América Latina, la segunda en América, después de Estados Unidos, y la octava en el globo, muy a pesar de los periodos de crisis económica y de los momentos de inestabilidad política que ha vivido este país.

Brasil, que para el 2002 sustentaba, en términos porcentuales, la deuda externa más alta del planeta (alrededor del 55% del PIB), ha logrado reducirla ampliamente en los últimos años debido al progresivo incremento del superávit comercial y al aumento de las reservas cambiarias, al punto que incluso el gobierno brasilero estima que para 2010 podría acabar con su deuda externa en la práctica, en el caso de que esta llegue a ser inferior a sus reservas cambiarias. Para Rodríguez-Larreta (2005) también es importante destacar el control a la inflación, el déficit público y el sustancial avance de la democracia, que se han realizado en la presente década. Estas cifras brindan una idea general del papel de Brasil, no solo como potencia dentro del bloque del MERCOSUR, sino también por su potencial rol dentro de Suramérica e incluso Latinoamérica. Tal como se aprecia, se erige por encima de los demás países de la subregión como una nueva potencia económica y comercial.

No obstante lo anterior, una tarea pendiente para poder perfilarse como potencia en el ámbito internacional es superar la marcada desigualdad socioeconómica dentro de la nación. Según

datos del Banco Mundial en 2009, Brasil posee el coeficiente de Gini más alto de Latinoamérica: 0,59, índice que marca la profunda desigualdad de la distribución del ingreso y la riqueza, que se refleja en la gran disparidad del desarrollo económico entre sus Estados, en un Índice de Desarrollo Humano (IDH) intermedio en la región y en una marcada disparidad en la propiedad de la tierra.

2. EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA EN EL MERCOSUR

Para Buzan (1991), el término seguridad puede involucrar cinco dimensiones: militar, política, económica, social y medioambiental. La estrategia del MERCOSUR parece inclinarse, particularmente, por las dimensiones económica y política.

La seguridad económica está relacionada con la capacidad de acceder a los recursos, a las finanzas y a los mercados necesarios para mantener unos niveles aceptables de bienestar y de poder de Estado (Barbé & Perni, 2003, p. 11). Por su parte, la dimensión política se refiere a la estabilidad, la legitimidad y la forma del sistema de gobierno ejercido. Al respecto, Buzan (1991) comenta:

Las amenazas políticas apuntan a la estabilidad organizativa del Estado. Sus objetivos pueden ir desde la presión hacia el Gobierno [...] hasta llegar al fomento del secesionismo y el deterioro de la estructura política del Estado [...]. Así pues, la idea de Estado y las instituciones que la expresan son el objetivo prioritario de las amenazas políticas (pp. 118-119).

Se ha señalado que, desde su creación formal en 1991, el proceso de integración del MERCOSUR estuvo marcado por diversos momentos de inestabilidad económica y política en cada uno de sus integrantes, especialmente en Brasil y Argentina. Adicionalmente, también fueron evidentes las tensiones y diferencias de la política exterior e inserción internacional que se ponían en

marcha entre los países. Al respecto Bernal-Meza (2008) explica:

Durante la década de los noventa y hasta entrado el siglo XXI, a pesar de las coincidencias macropolíticas entre Argentina y Brasil, dirigidas a la creación de un mercado común, las diferentes estrategias económicas seguidas por ambos países se transformaron en una dificultad para el logro de ese objetivo. Esas diferencias de perspectiva estaban relacionadas con divergencias en la propia visión que cada país poseía en relación a su papel en la comunidad internacional (p. 164).

En este sentido, desde que los presidentes Collor de Mello, por Brasil, y Carlos Menem, por Argentina, dieron marcha al proceso de integración de mercados, las diferencias en los enfoques de política internacional fueron frecuentes, hasta el punto que se habló de la posibilidad del fin del proyecto MERCOSUR². Sin embargo, a partir de 2003 se presentan cambios en la política exterior y en la estrategia de las relaciones comerciales de estas naciones —particularmente por parte de Brasil—, que han demostrado brindarle mayor estabilidad económica y política a sus integrantes.

Se tiene, entonces, que se pueden diferenciar dos períodos en la evolución del MERCOSUR, que contrastan entre sí. El primero, comprendido desde su creación en 1991 hasta el año 2002, que se enmarca en las crisis económicas de Brasil en 1990, la alineación del gobierno de Carlos Menem (1989-1999) al modelo neoliberal norteamericano, los agudos problemas de inflación e incluso hiperinflación, las medidas proteccionistas de Brasil como escudo frente a la crisis asiática de 1997, la devaluación del real en 1999 (efecto caipirinha) y, especialmente, la crisis de Argentina en 2001, que afectó profundamente la continuidad del MERCOSUR.

El informe de la CEPAL “Situación y perspectivas 2002. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002” des-

2 Según los consultores Alfredo Eric Calcagno y Eric Calcagno, el MERCOSUR no sobreviviría a la dolarización de Argentina, por tornarse imposible la coordinación de las políticas comerciales internacionales de Argentina y Brasil.

cribe las repercusiones de la crisis argentina en sus socios del MERCOSUR:

Las importaciones argentinas sufrieron *una declinación impresionante*, calculada en alrededor de dos tercios durante los primeros cuatro meses de 2002, en la cual influyeron la drástica devaluación y la debilidad interna, que tuvo repercusiones en los países del MERCOSUR y en Chile. Uruguay es el país más afectado. En los primeros cuatro meses de este año sus exportaciones de bienes a Argentina disminuyeron un 70% con respecto al mismo periodo de 2001, año en que ya se había producido una importante caída [...] Los costos directos de la crisis se estiman en algo más de dos puntos porcentuales del PIB para Uruguay. En Brasil, el brusco descenso de las exportaciones a Argentina provocó una contracción de casi 6% en las ventas externas de bienes (...) Además, los exportadores brasileños se enfrentaron al problema de cobrar las ventas realizadas. En Paraguay, las exportaciones a Argentina se contrajeron en unas dos terceras partes en los primeros meses de 2002 (CEPAL, 2002).

El segundo periodo se puede distinguir a partir del liderazgo asumido por Luis Ignacio Lula Da Silva y Néstor Kirchner, como presidentes de Brasil y Argentina respectivamente, desde 2003 hasta la actualidad. En esta fase se pueden considerar tres elementos claves, como son el alejamiento del modelo neoliberal norteamericano, la política anticíclica y la confluencia de objetivos políticos y comerciales comunes para los cuatro países.

La separación del esquema neoliberal de libre comercio con Estados Unidos, emprendida en 2003 por Brasil, la destacó el ex presidente Lula Da Silva al expresar que «(...) no tiene sentido conceder acceso preferencial a nuestro mercado sin una contrapartida en áreas en las que requerimos ser más competitivos, como la agricultura, donde enfrentamos, además de la competencia desleal de subsidios, barreras arancelarias y no arancelarias que impiden el acceso de nuestros productos»³. Además,

3 Palabras del Sr. Presidente Luis Ignacio Lula Da Silva en la Sesión de Apertura del

dejó clara su estrategia para consolidar la seguridad económica al considerar que «(...) no podemos olvidar que estamos trabajando con un conjunto de países extremadamente heterogéneo, en términos de tamaño, población, nivel de desarrollo económico y social»⁴.

El segundo elemento es el cambio en la aplicación de una política fiscal procíclica en los años noventa a una anticíclica en los países de América Latina, que ha mostrado resultados en la estabilidad macroeconómica (Melamud, 2010). En el caso de Argentina, está vigente una ley desde el año 2006 para un fondo de gasto público destinado a generar política anticíclica.

El último elemento que se puede argumentar es el fenómeno político-ideológico que se ha presentado en los últimos años bajo el nombre de *auge de la izquierda latinoamericana*, particularmente en los países integrantes del MERCOSUR, donde los presidentes comparten ideales políticos comunes, lo que ha facilitado el acercamiento entre estos y la aplicación de estrategias comerciales similares.

Estos elementos conjugados, sin desconocer la existencia de diferencias de criterio y de divergencias propias de una integración que aún se construye y que se encuentra en proceso (no exenta de avatares y de perturbaciones coyunturales), permite considerar que se reconoce la existencia de un bloque con poderío económico y creciente presencia en el ámbito regional y global, bajo el liderazgo de Brasil.

3. RELACIÓN DE LA SEGURIDAD ECONÓMICA Y LA ESTABILIDAD POLÍTICA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO

Para Bernal-Meza (2008), la conformación de una amplia zona geoeconómica en el Cono Sur formaba parte de una estrategia de posicionamiento político hemisférico que le otorgaba a Brasil

“Encuentro parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas: El papel de los legisladores en el ALCA”. Cámara de Diputados, 20/10/2003.

4 Ibid.

prestigio y poder, permitiéndole un liderazgo frente a Estados Unidos y sus iniciativas hemisféricas. Para este autor, bajo la dirección de Lula Da Silva, la estrategia se ha dirigido a una visión realista de la política mundial, según la cual las principales potencias rivalizan por el poder mundial y no se reconoce la existencia de un unipolarismo explícito.

En este sentido, la integración económica de los países, como estrategia de seguridad en un escenario multipolar, muestra ser más atractiva que un proyecto militar, tal como afirma Sahni (2007):

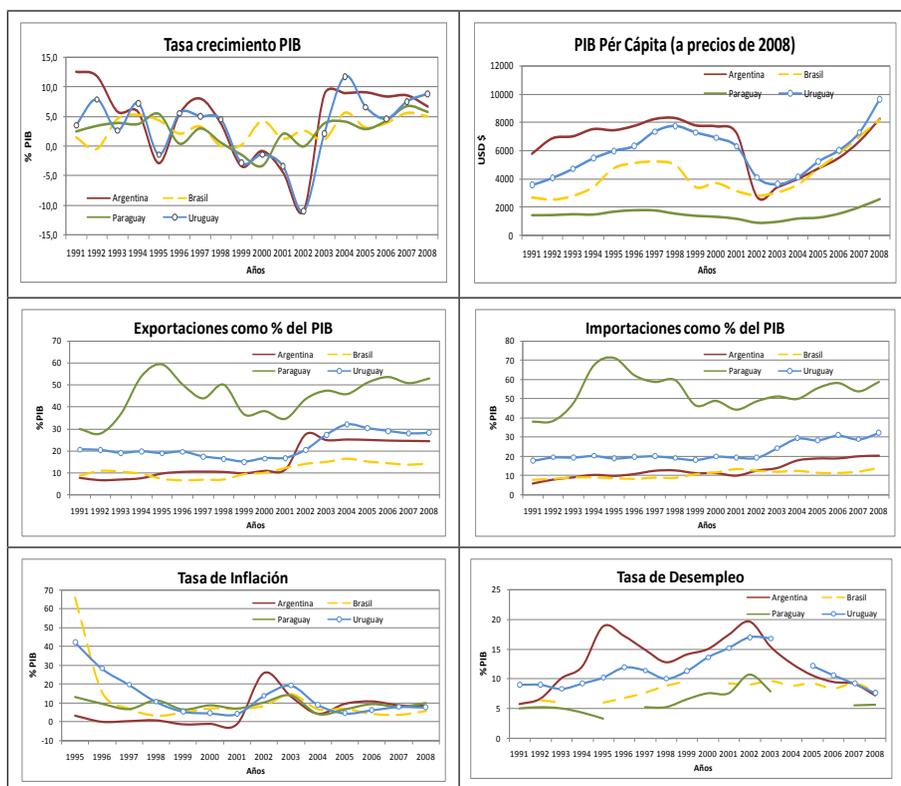
Los estados regionales tienden a construir lazos con un vecino más rico, lo cual incrementa la cohesión regional. Mientras que el poder regional, basado en la distribución de capacidades militares, es inherentemente divisivo, el liderazgo regional depende de la capacidad de atraer a los vecinos hacia un proyecto regional cohesionado (p. 103).

Brasil ofrece un escenario de seguridad enfocado desde la integración económica regional, iniciando con los países socios del MERCOSUR como sus vecinos más próximos. En este aspecto es necesario corroborar cómo la estabilidad económica y política de aquellas naciones está relacionada con el proceso de integración económica regional que abandera Brasil.

Para ello, en principio se analizan comparativamente variables económicas como la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el PIB per cápita, exportaciones e importaciones como porcentaje del PIB, inflación y desempleo, para cada uno de los países integrantes del MERCOSUR. Luego se comparan estas mismas variables de manera integrada entre el MERCOSUR y Latinoamérica. El análisis se refuerza con los indicadores de gobernanza del Banco Mundial (2009) para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que da evidencia del mejor desempeño político y económico de estas naciones. Finalmente, se contrasta el nivel de correlación estadística entre el PIB per cápita de estos países y los indicadores de gobernanza.

3.1. CONTEXTO ECONÓMICO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL MERCOSUR

Uno de los indicadores que mejor refleja el estado y evolución de la economía de un país es el PIB. Tal como se aprecia en la gráfica 2, la evolución de las tendencias de esta variable presenta un comportamiento muy similar, aunque en diferentes niveles. Así, por ejemplo, se observa que Argentina posee las mejores tasas de crecimiento de PIB, comportamiento que parece ser seguido por Uruguay. De la misma forma, Brasil y Paraguay exhiben sendas muy similares entre sí.



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial (2009). Aggregate Governance Indicators (1996-2008).

Gráfica 2. Evolución de las principales variables en los países integrantes del MERCOSUR (2000-2008)

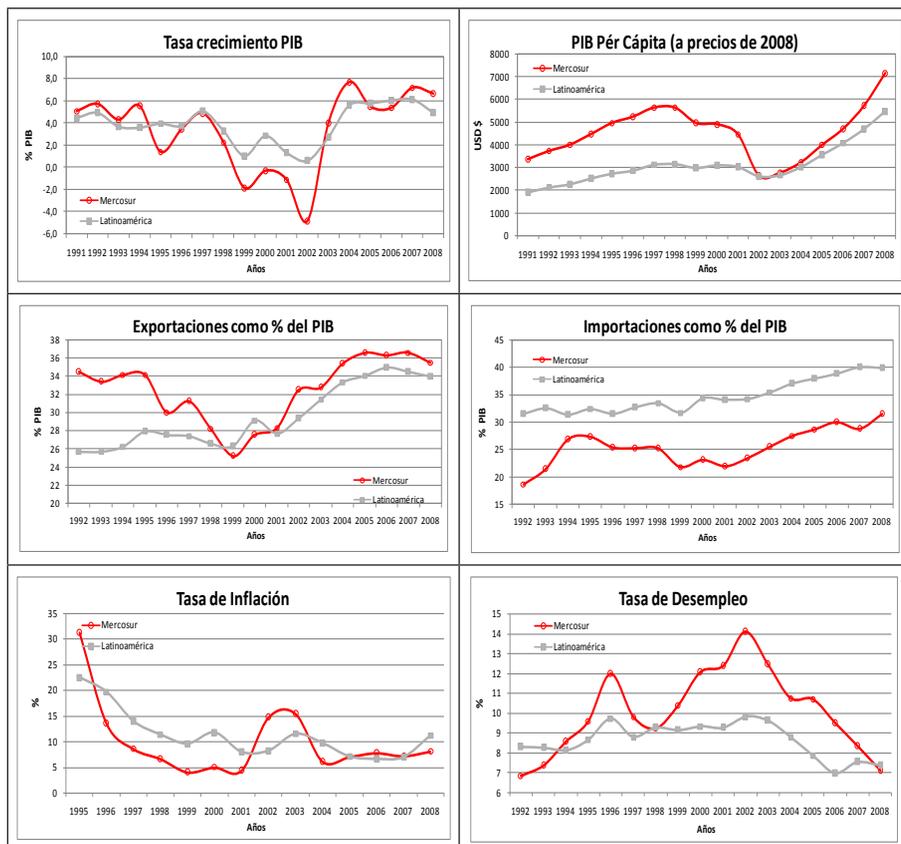
En cuanto al PIB per cápita, Argentina posee el mayor nivel entre los cuatro países del MERCOSUR, sin embargo, se observa que desde el año 2002 Argentina, Brasil y Uruguay poseen niveles de PIB per cápita equiparados por encima de los ocho mil dólares, contrario a Paraguay, que registra valores inferiores a dos mil dólares.

Por otro lado, se examina el comportamiento del volumen del comercio internacional de los integrantes del MERCOSUR. Para ello, se analizan las importaciones y las exportaciones de cada país como porcentaje del PIB de su respectivo año. Se observa que Paraguay posee el mayor nivel de importaciones y exportaciones, que alcanzan a ser superiores al 50% de su PIB, mostrando una alta dependencia del comercio exterior. Las tasas de inflación y de desempleo muestran valores que se sitúan alrededor de 10%, exceptuando, por supuesto, algunos periodos especiales, como los fenómenos de hiperinflación y alto desempleo que registraron Brasil y Argentina.

Finalmente, se aprecia que algunos indicadores de estos cuatro países ofrecen un comportamiento muy similar, especialmente desde el año 2002, como es el caso de las variables relacionadas con el PIB, el nivel de inflación y las tasas de desempleo. Sin embargo, se aprecia, en términos generales, el destacado papel de Brasil y el bajo desempeño de Paraguay dentro de este grupo de países.

Para contrastar el desempeño de estos miembros del MERCOSUR, se han integrado los indicadores de los mismos y se han comparado con el desempeño de Latinoamérica⁵. El gráfico 3 permite observar la evolución de la tasa de crecimiento del PIB entre 1991 y 2008, se destaca que ha sido mayor que la de los países de América Latina en su conjunto desde el año 2003. También es gráficamente evidente que el PIB per cápita del bloque del Cono Sur es superior al de Latinoamérica.

5 El bloque de Latinoamérica incluye a los países que integran el MERCOSUR.



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial (2009). Aggregate Governance Indicators (1996-2008).

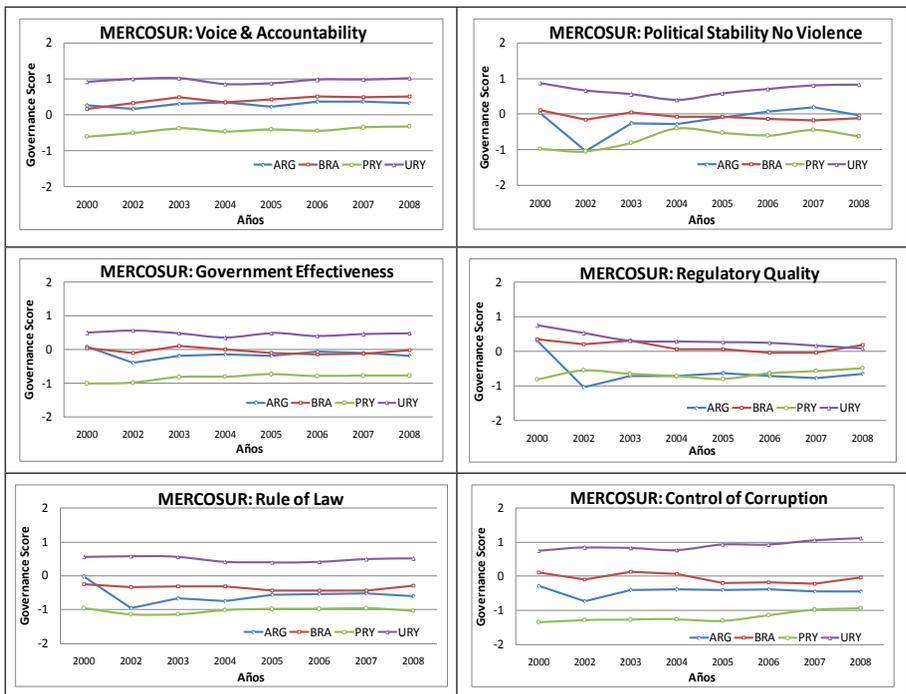
Gráfico 3. Comparativo principales variables económicas en los países integrantes del MERCOSUR y América Latina (2000-2008)

3.2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL: INDICADORES DE GOBERNANZA

El papel de las instituciones en el desempeño económico de los países ha sido reconocido en diferentes estudios. Con el fracaso de las políticas de ajuste estructural y la evidencia empírica lograda por North (1990), el nuevo paradigma predominante es que las instituciones son la clave del desarrollo económico y social. En este ámbito tiene una gran importancia la *gobernanza*, que se refiere a los mecanismos que permiten el ejercicio de la autori-

dad política, económica y administrativa y, por ende, la gestión de todos los niveles básicos de la vida social de un país desde la presencia de instituciones (Grasa, 2006, p. 88).

Teniendo presente este aspecto, se analizan, para los países integrantes del MERCOSUR, los indicadores agregados de seis dimensiones de gobernanza: voz y rendición de cuentas; estabilidad política; efectividad del Gobierno; calidad de la regulación; imperio de la ley y control de la corrupción, dispuestas por el Banco Mundial⁶ (2009).



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial (2009). Aggregate Governance Indicators (1996-2008).

Gráfica 4. Evolución de los indicadores de gobernanza de los integrantes del MERCOSUR (2000-2008)

6 Governance Matters Worldwide Governance Indicators. En: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>. Los seis indicadores de gobernabilidad se miden en unidades que van desde alrededor de -2.5 a 2.5, los valores más altos corresponden a los mejores resultados de gobernanza.

Tal como se aprecia, Uruguay presenta comparativamente los mejores resultados de gobernanza en cada uno de los indicadores, seguido de Brasil. En contraste, Paraguay no sólo se ubicó como el peor del bloque, sino que todos sus indicadores exhibieron valores negativos, lo que expresa serias debilidades institucionales.

En términos generales, se observa que para el periodo 2000-2008, los indicadores de gobernanza se han mantenido casi estables y, en algunos casos, se presenta una leve mejoría como en el indicador de *control de corrupción*, que posee las mejores variaciones positivas, especialmente en Uruguay. En términos de resultados de cada país, Uruguay es el mejor, Brasil y Argentina se ubican en una posición intermedia y Paraguay registra las mediciones más deficientes.

Para obtener evidencia empírica más sólida sobre la relación entre estabilidad económica y seguridad económica, se toman a continuación los indicadores de gobernanza y los registros del PIB per cápita⁷ obtenidos por estos países entre los años 2000 y 2008⁸. Para ello, se realizó un análisis de las correlaciones entre cada uno de los indicadores de gobernanza y el PIB per cápita. Es importante tener en cuenta que se espera que los resultados de la correlación, medidos por el coeficiente de Pearson, sean positivos y significativos (Sig.), con un nivel de confianza del 95%.

La matriz de correlaciones muestra que evidentemente los resultados del coeficiente de Pearson para cada uno de los índices de gobernanza fueron positivos, lo que indica una relación directa entre la estabilidad económica y la seguridad de los países miembros del MERCOSUR. El resultado del coeficiente de Pearson también evidencia qué tan alta es esa correlación, donde cero es ausencia de la relación y 1 correlación perfecta. En este caso, se observa que *voz y rendición de cuentas* y *efectividad del Gobierno* po-

7 Los valores del PIB per cápita se llevaron a logaritmo natural para mejorar la bondad de ajuste del modelo.

8 No se incluyó el año 2002, pues el Banco Mundial no realizó mediciones de gobernanza para ese año.

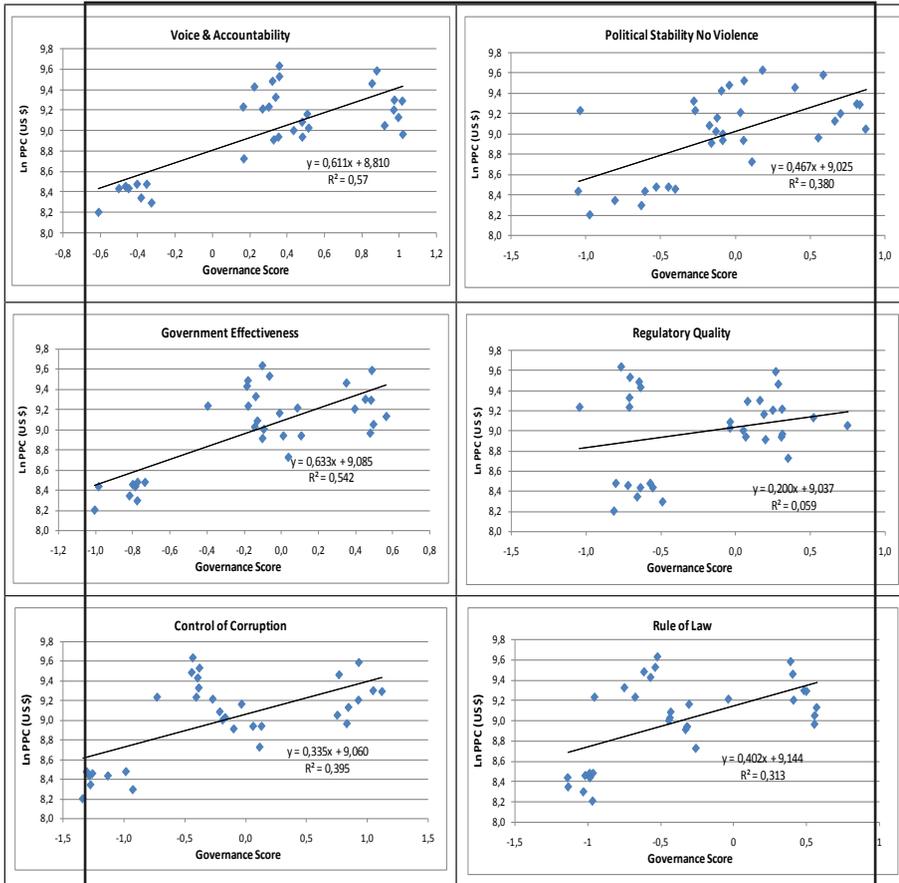
seen las mejores correlaciones, por encima de 0,7, mostrando lo fuerte de la relación. *Estabilidad política, calidad de la regulación y control de la corrupción* poseen correlaciones relativamente buenas, mientras que *imperio de la ley* muestra estar muy poco correlacionada. Además, se observa en todos los indicadores que el valor p (Sig.) fue inferior a 0,05, lo que indica que existe relación estadísticamente significativa entre las variables, con una confianza del 95%, con excepción de *calidad de la regulación* (0,177).

Tabla 1
Correlaciones

	Voice & amp. Accountability	Political Stability No violence	Government Effectiveness	Regulatory Quality	Rule of Law	Control of Corrupción
Ln PPC (us\$) Correlación de Pearson	.755	.617	.736	.245	.559	.629
Sig. (bilateral)	.000	.000	.000	.177	.001	.000
N	32	32	32	32	32	32

Fuente: Elaboración propia con base en la información del Banco Mundial y Aggregate Governance Indicators (2000-2008).

Tal como se aprecia en el gráfico 5, la evolución del PIB per cápita muestra una asociación con el mejoramiento de los indicadores de gobernanza.



Fuente: Elaboración propia con base en el Banco Mundial (2009). Aggregate Governance Indicators (1996-2008).

Gráfico 6. Asociación de los indicadores de gobernanza en los países integrantes del MERCOSUR con el PPC (2000-2008)

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El juego de la política internacional requiere no solo de estrategias que interpreten asertivamente la cartografía por donde se mueven los intereses y los asuntos de los actores centrales, sino también de mecanismos adecuados que sirvan como soporte para una acción exitosa en la consecución de los objetivos. En tal sentido, parece que Brasil ha logrado concretar tanto una es-

tabilidad política como una seguridad económica en su entorno regional, que le han permitido liderar y erigirse como la potencia reconocida y visible del área suramericana.

Para ello, debido a su tamaño económico y a la creciente importancia y estabilidad política, el MERCOSUR se ha constituido en el vehículo que, a partir de la concreción de un proceso exitoso de integración, con claros perfiles de proyecto político, busca la consolidación de un poder propio en el nuevo orden mundial, en un contexto de creciente multipolaridad y con pretensiones de verdadero protagonismo en el escenario global.

Esto ha tenido una gran influencia en la política internacional, pues aunque los países miembros del denominado BRIC aún no son plenamente un foro con impacto real como bloque, lo cierto es que cada uno de ellos tiene una capacidad de movilización y de participación, como ningún otro país en su radio de incidencia regional.

De todas formas, es Brasil el que mejor se consolida como promotor de la estabilidad política y de la seguridad económica, como se ha mostrado en el análisis empírico del caso, lo cual le da una mayor representatividad y capacidad de liderazgo en los foros internacionales, posiblemente superior a la de cualquier otro de los miembros del grupo BRIC o de las potencias emergentes.

El gran reto de Brasil —y por qué no del MERCOSUR— en cuanto a política exterior y necesidad de consolidación como actor relevante de la política internacional, consiste en extender esa relación positiva entre seguridad económica y estabilidad política al área suramericana, abarcando países que tienen frontera común, pero que, inicialmente, no estaban inscritos en el proceso de integración del MERCOSUR.

Esta tarea no puede ser solamente la del MERCOSUR ampliado, sino la de un esquema de integración real que genere un impulso atractivo a todos los miembros. Finalmente, se puede avizorar en el horizonte, a partir de elementos proclives al fortalecimiento de la integración del MERCOSUR, observados en el pasado reciente, a partir del año 2003, y presentes en la ac-

tualidad, que la confluencia de los objetivos comunes, políticos y económicos, está cada vez más arraigada en el colectivo de los Estados miembros, independientemente de las orientaciones gubernamentales transitorias. Esto fortalece la apreciación sobre la conveniencia de una estrategia y de un posicionamiento político autónomos en el área suramericana, con una perspectiva global, que no pretenden rivalizar con la potencia unipolar y que, sin embargo, proyectan la necesidad de presentar agendas y estrategias conjuntas, en busca de atender los objetivos e intereses propios, bajo una visión realista de la política mundial.

REFERENCIAS

- Aggarwal, Vinod K. & Fogarty, E. A. (2005). The Limits of Inter-regionalism: The EU and North America. *Journal of European Integration*, 27 (3), 327-346.
- Angrisani, L. (2005). Regional Markets in Latin America. *Perspectives on Politics*, 3 (1), 129-133.
- Banco Mundial. (2009). *Governance Matters Worldwide Governance Indicators*. In <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>>.
- Barbé, E. & Perni, O. (2003). *Más allá de la seguridad nacional*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona. 3-31.
- Beck, U. (2007). Living in the World Risk Society. *Documentos CIDOB. Dinámicas interculturales*, (8), 8-32.
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 154-165, July/dec. 2008. Brasília.
- Birch, M. H. (2000). MERCOSUR: the road to Economic Integration in the Southern Cone. *International Journal of Public Administration*, 23 (5), 1387-1413.
- Bueno de Mesquita B. (2005). *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions*. Washington D.C.: Congressional Quarterly.
- Buzan, B. & Ole, W. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. 3-83, 304-340.
- Buzan, B., Waever O. & Wilde, J. (1998 a). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publisher. 12.
- Buzan, B. (1998 b). *People, States and Fear: The National Security Problem in International Relations*. 368.
- Buzan, B. (1991). The New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1994)*, 67 (3), 431-451, Jul. of 1991.
- Cámara de Diputados, 20/10/2003. Palabras del Sr. Presidente Luiz Ignácio Lula da Silva en la Sesión de Apertura del Encuentro Parlamentario sobre el Área de Libre Comercio de las Américas:

- el papel de los legisladores en el ALCA. En www.mre.gov.br
- Carranza, M. (2006). Mercosur's Ambitious External Agenda, Its Internal Crisis, and the Future of Regional Economic Integration in South America. *Review of International Political Economy*, 13 (5), 802-829, dec., 2006.
- CEPAL. (2009). *Indicadores económicos de América Latina*. CEPALSTAT: <<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=6&idTema=131&idioma=#>>.
- CEPAL. (2002). Repercusiones regionales de la crisis Argentina (Comunicado). *Situación y perspectivas 2002. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*. <<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/8/10738/P10738.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>>.
- Crisorio, C. (2009). La inserción internacional de Argentina: dependencia y crisis económica. Desafíos de la integración. *Investigación & Desarrollo*, 17 (2).
- Grabendorff, W. (Ed.). (2003). *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL). Edit. CEREC.
- Grasa, R. (2006). Instituciones para una cooperación al desarrollo de la calidad: aclaraciones y propuestas iniciales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (72), 85-95.
- Grugel & Hout, W. (Ed.). (1998). *Regionalism Across the North/South Divide: State Strategies and Globalization*. 46-61.
- Haas R. (2008). La era de la no polaridad, lo que seguirá al dominio de Estados Unidos. *Foreign Affairs*, 87 (3).
- Hernández, R. (2005). Integración económica y bloques regionales. En Alonso, J. (Comp.). *Lecciones sobre economía mundial: introducción al desarrollo y a las relaciones económicas internacionales*. Segunda Edición. Thomson Civitas. 251-274.
- Hette, B. (1995). *Development theory and the three worlds: Towards an international political economy of development*. Harlow: Longman, 157-159.
- Huntington, S. (1999). La súper potencia solitaria. En *Política Exterior*, (71), sept-oct.
- Martínez-Larrechea, E. (2008). Complejos de seguridad e integración: perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en Améri-

- ca del Sur. *Revista Sociedad Global. Revista de relaciones internacionales y ciencias políticas*. <http://econpapers.repec.org/article/ervsgsg/y_3a2008_3ai_3a2_3a19.htm>
- Melamub, A. (2010). Reglas fiscales en Argentina: el caso de la Ley de Responsabilidad Fiscal y los programas de asistencia financiera. CEPAL, ILPES. *Serie gestión pública*, (71), 12-28.
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. Economía Contemporánea. 43-75, 121-136.
- Orozco, G. (2006). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 20 (1), 141-162.
- Phillips, N. (2001). Regionalist Governance in the New Political Economy of Development: Relaunching the MERCOSUR, *Third World Quarterly*, 22 (4), 565-583.
- Raza, S. (2005). The Security and Defense Matrix: Concepts Matter in Defense Analysis?. *Defense & Security Analysis* 21, (1), 67-78.
- Rodríguez-Larreta, A. (2005). Brasil nueva superpotencia. En *Política Exterior*, (107), 113-123, sep./oct. 2005.
- Sahni, V. (2007). ¿Ancla flotante o plataforma de lanzamiento? Dinámica regional de los poderes emergentes. En Tokatlian, J. (Comp.). (2007). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Edit. Del Zorzal. 97-126.
- Turzi, M. (2010). Jornadas de relaciones internacionales. Poderes emergentes: ¿hacia nuevas formas de concertación internacional? Área de Relaciones Internacionales—FLACSO 20 y 21 de septiembre de 2010, 10 *El sistema internacional y el BRIC*. <<http://www.flacso.org.ar/rrii/web/wp-content/uploads/2010/09/Turzi-El-BRIC-en-el-sistema-internacional-nuevo-actor-viejos-roles.pdf>>.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism After the Cold War. *International Security*, 25, (1), 5-40.
- Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. New York: Norton & Company.