

INTEGRACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR¹

Cualquier observador externo interesado en las relaciones internacionales de América del Sur tendría dificultades para establecer un padrón histórico del comportamiento que no se aproxime a un “retorno permanente”.

La región ha ejercido con impresionante énfasis ciclos de expansión y retracción de su proceso de integración, una tarea crucial para superar el subdesarrollo y construir mercados nacionales realmente fuertes. En síntesis histórica, se pueden caracterizar cuatro ciclos distintos de integración regional: el ciclo de nacional desarrollismo desde la posguerra hasta la crisis de la deuda de los países de América Latina en el decenio de 1980; el ciclo de regionalismo abierto de inspiración liberal del decenio de 1990; el ciclo de desarrollismo-social de la década de 2000 hasta mediados de 2010; y el ciclo actual, más difuso, con una exacerbación de la fragmentación regional. Cada ciclo tuvo su contradicción peculiar.

En el nacional desarrollismo, el fuerte discurso pro-integracionista sostenido por el estructuralismo latinoamericano coexistió con décadas de espléndido aislamiento de las naciones del bloque, ya que el modelo económico apuntaba a construir mercados intra-fronteras con mucha más intensidad que hacia afuera.

Tras los intensos cambios en la pauta de acumulación de esos países operados a lo largo del decenio de 1980, cuyos efectos fueron la reorientación de sus espacios nacionales de explotación para los flujos globalizadores del capital financiero, el siguiente ciclo liberal del decenio de 1990 – impulsado por la redemocratización y el impulso de acercamiento de los gobiernos civiles – había generado frustraciones civilizadoras a lo largo de ese decenio.

Sin embargo, se elaboró un repertorio común de políticas macroeconómicas para orientar el camino de la integración por la lógica de este nuevo modelo económico globalizado, que exigía mercados regionales. De este proceso surgieron dos consecuencias concretas: el Mercado Común del Sur (Mercosur), creado por el Tratado de Asunción a principios del período liberal de los años 1990, y el surgimiento, después de la Cumbre de Brasilia de 2000, de América del Sur

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23apresesp>

como espacio político-económico, más allá de una mera circunstancia geográfica. El primero completa 30 años de existencia, el segundo 20 años.

El ciclo de la década de 2000 fue único en la historia del desarrollo sudamericano. Entre los escombros de la crisis cambial que socavó los cimientos macroeconómicos que sostenían el ciclo anterior, los gobiernos con una orientación crítica a la globalización se eligieron en diferentes países sudamericanos con la propuesta de reconstruir las condiciones de la acumulación capitalista y, simultáneamente, equiparar más de treinta años de luchas sociales, combatiendo las desigualdades.

El vector de este proceso fue la salida negociada a un nuevo ciclo de crecimiento sostenido por los estímulos al mercado interno (impulsado por el mundo del trabajo), la nacionalización de los recursos naturales y la reconstrucción de la capacidad del Estado para operar las políticas públicas.

Este legado dio lugar a nuevas instituciones de integración en la región, cuyo mayor ejemplo fue la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero también reorientó las instituciones heredadas de los años 1990 tras el fracaso de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), abandonada en la Cumbre de Mar del Plata, que celebró sus 15 años en 2020.

A pesar de los numerosos avances políticos e institucionales, el modelo integracionista de los años 2000 tenía como debilidad fundamental el hecho de que el país líder – Brasil – tenía excedentes comerciales estructurales en relación con sus vecinos.

Se esperaba que el país líder utilizara las cadenas de producción regionales como plataforma para el consumo en su mercado interno o para la exportación al resto del mundo. Sin embargo, el Brasil optó por aumentar sistemáticamente su superávit comercial con América del Sur, lo que generó una interdependencia insatisfactoria para los países menores.

Esto no sólo ha afectado al comercio de la región, sino también a la dinámica de las inversiones necesarias para la integración productiva, que siempre fueron muy escasas en comparación con la escala requerida para un cambio de paradigma productivo o dirigidas a fusiones y adquisiciones. En el momento que las tasas de crecimiento económico comenzaron a disminuir en la región, el proceso de desintegración y fragmentación entró en curso.

El período reciente de América del Sur se ha caracterizado por la fragmentación política y la desintegración económica. Estos dos fenómenos, que ya estaban presentes antes de la pandemia, representan una parte importante de la crisis regional actual. El país más grande de América del Sur ha perdido su papel de líder en ambas cuestiones y no hay ningún vecino capaz de reemplazarlo.

El comercio intrarregional ya era bajo y ha disminuido considerablemente en los últimos tres años. El auge de los productos básicos ha anestesiado la integración regional.

La reprimarización de las economías y las exportaciones de América del Sur tiende a hacerlas menos complementarias y a aumentar la competencia entre sí. En el primer semestre de 2020, el comercio de Brasil con América del Sur cayó un 42% con respecto al mismo período en 2019, una disminución de siete veces en el comercio de Brasil con el resto del mundo, que se redujo en un 6%.

Al mismo tiempo que se desintegra comercialmente, la región se fragmenta políticamente, tanto entre los países como al interior de los mismos.

La agenda de gobernanza regional que incluía a todos los países, cuyo mayor ejemplo era la Unasur, ha sido reemplazada por iniciativas fragmentadas como el Foro Prosul y el Grupo de Lima, con una falta de institucionalidad y escasos o nulos resultados concretos. Las limitaciones de estas nuevas iniciativas de gobernanza regional se hicieron más evidentes durante la pandemia.

En los últimos años, una parte significativa del acervo de integración se ha perdido en diferentes áreas, como la infraestructura y la defensa. La cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), creada en 2000 en el marco de la primera reunión de los doce presidentes del subcontinente, no se actualiza desde 2017. El Consejo de Defensa Suramericano también dejó de reunirse.

En cualquier momento histórico o zona geográfica, la aparición concomitante de una baja interdependencia económica y de crecientes polarizaciones políticas es una receta para el fracaso de la civilización. El vacío de consulta regional abre el espacio para una mayor presencia e interferencia de las potencias externas. América del Sur está ahora más vulnerable a convertirse en el escenario de controversias extrarregionales.

Es probable que la reanudación del crecimiento económico posterior al Covid-19 en América del Sur sea mucho más lenta que en cualquier otra región del mundo. A diferencia de otras regiones del mundo, la gobernanza regional sudamericana ha sido ineficaz para dar respuestas tanto a la crisis de salud pública como propuestas para la recuperación económica.

En los últimos meses hemos visto crisis que estallaron en 2019 y que se han resuelto parcialmente a través de elecciones, como el caso de Bolivia y el plebiscito en Chile. En Perú, sin embargo, la inestabilidad institucional se ha profundizado y en Venezuela, la crisis ha empeorado y parece que la capacidad de los países vecinos para fomentar el diálogo o apoyar cualquier transición política es cada vez menor. En los cuatro países, a diferentes niveles, las desigualdades sociales han

umentado y no hay perspectivas de que se reanuden los niveles de crecimiento de hace diez años.

Lo trágico para América del Sur es que los fenómenos de fragmentación política y de gobierno regional y de desintegración económica y comercial se han retroalimentado con mayor intensidad durante la pandemia, formando una espiral que parece no tener fin. Los restos de cada uno de los ciclos anteriores persisten.

En un intento por profundizar el análisis del actual período sudamericano, la revista *Tempo do Mundo* preparó este número especial centrado en la desintegración económica y la fragmentación política de la región, tratando de señalar los principales desafíos de la actual agenda integracionista y las posibles salidas a las contradicciones heredadas de los ciclos de integración anteriores y actuales. Los trece trabajos científicos fueron seleccionados para esta tarea.

Comenzando con el artículo de Michel Levi, profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, *El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes*. Se trata de una exploración teórica entre las diferentes categorías de análisis de la integración sudamericana y europea, centrada en la distinción entre la dinámica regional de estos bloques. El tema de la integración regional aparece también en el segundo artículo, de Karina Lilia Pasquariello Mariano y Clarissa Correa Neto Ribeiro, ambas de la Universidade Estadual Paulista (Unesp). Con el título *La pluralidad institucional como herramienta política en América del Sur: superposiciones organizacionales y fragmentación regional*, se pretende profundizar en el debate sobre los retos de la integración regional anclada en múltiples sistemas que suelen operar en conflicto, provocando crisis en la propia integración regional.

La disparidad de ritmos y agendas en la subregión se ha profundizado con la crisis de la última década, aunque el regionalismo continúa siendo una cuestión fundamental para nuestros países. En este sentido, Patrícia Nasser de Carvalho, de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), y Elói Martins Senhoras, de la Universidad Federal de Roraima (UFRR), discuten la *Crisis del regionalismo sudamericano: debates sobre la integración, la fragmentación y la desintegración*, que intenta abordar las convergencias que explicarían el movimiento de fragmentación de los bloques de la Unasur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN). Siguiendo con el tema de la crisis del regionalismo, el artículo de Cairo G. B. Junqueira, Bárbara Carvalho Neves y Lucas E. S. de Souza, del Observatorio del Regionalismo del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, con el título *Regionalismo sudamericano en los años 2020: ¿qué esperar en medio de las inestabilidades políticas?*. Buscan presentar las nuevas medidas que han sido tomadas en dirección al regionalismo en tiempos de crisis, como en el caso Foro Prosul.

El siguiente bloque de artículos de este número trata sobre la integración física de América del Sur. Bajo el título *El financiamiento de la integración infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional*, el artículo de Aline Contti Castro, de la Universidad Federal de Río Grande do Norte (UFRN), y Fernanda Cimini, de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas), se adentra en el análisis del financiamiento de la IIRSA a partir de la cartera de inversiones de la iniciativa hasta 2018, centrándose en las dificultades de financiamiento de las inversiones en infraestructura en las economías periféricas. El sexto artículo sigue siendo sobre este tema. Los autores Thais Virga, de la Universidad de São Paulo (USP), y Tomás C. de A. Marques, de la Universidad Federal de ABC (UFABC), y el título *Integración física sudamericana en el período reciente (2000-2020): situación, continuidad, inflexión y reversión*, añaden al análisis de la IIRSA la dinámica, y la reciente crisis, del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Unasur. En un enfoque más amplio de los desafíos de la integración regional, el artículo de Luiz Felipe Brandão Osório, de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), titulado *Entre acercamientos y rupturas: los giros en la integración regional*, reflexiona sobre los últimos períodos de integración regional desde la perspectiva de la política exterior brasileña, con el año 2016 como punto de inflexión.

A continuación, el debate se centra en los impactos de la pandemia causada por el nuevo coronavirus en las zonas fronterizas de Brasil. Con el título *Difusión de la Covid-19 en las fronteras terrestres y costeras de Brasil*, firmado por Liria Nagamine, Gustavo Ferreira, Caroline Krüger y Rosa Moura, el artículo adelanta resultados de la investigación realizada por la Dirección de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales (Dirur) del Ipea, con un análisis de las dificultades encontradas en la gestión de la pandemia en los municipios vecinos, que exigen un intenso diálogo con los países vecinos.

La revista continúa con otro enfoque sobre el sistema de regulación del Mercosur. A partir del artículo de Luís Fernando Tironi, de la Dirección de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales (Dinte) del Ipea, *Armonización de los reglamentos y normas técnicas en el Mercosur* toca un tema estratégico para la vida cotidiana de la integración regional, que es la normalización de normas técnicas como puente fundamental para la consolidación aduanera del bloque. Otro punto de gran importancia para la supervivencia y el progreso futuro del Mercosur es la lucha contra las asimetrías a través de la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem). El artículo de Luciano Wexell Severo y Mônica Karla M. Lima, ambos de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), diserta sobre *Los 15 años del Focem*, desde su proceso de institucionalización en 2006 hasta las posibilidades

durante la crisis de integración que comienza en 2015, especialmente las recientes transferencias de fondos financieros al Fonplata. Este es el principal balance de Focem, que permite evaluar todo el proceso de evolución de este instrumento del Mercosur.

El artículo de Francisco Rodríguez, de la Universidad de Notre Dame, y Guillermo Guerrero, estratega de EMFI Securities, ofrece un valiente análisis de la desafiante crisis económica y social de Venezuela, bajo el título *Rumbo as desarrollo humano sustentable na Venezuela: diagnósticos, desafios y estrategia*, abordando no sólo la gravedad de la crisis en sí misma, sino también tratando de señalar vías de salida del país. Es sin duda uno de los documentos propositivos más completos sobre la grave situación venezolana.

El duodécimo artículo de este número especial presenta un tema relevante del orden económico internacional poco explorado por la academia sudamericana. El texto del diplomático brasileño Davi Augusto O. Pinto sobre *La discreta diplomacia de Bancos Centrales en el Banco de Pagos Internacionales (BIS): ¿quién tiene voz y voto?*, revela información técnica sobre la composición accionaria del BIS, que es un dato de difícil acceso, y sus órganos de decisión como el Consejo de Administración y la Dirección, así como las diferentes posiciones de Brasil en la gobernanza del Banco.

Por último, una reseña del libro *Litio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios* coordinado por Bruno Fornillo. Beatriz Hernández Pino, de la Universidad de Buenos Aires, presenta la obra sobre este mineral estratégico, cuyo uso y gestión está cada vez más presente en la geopolítica mundial y en el debate sobre la inserción internacional de Argentina, Bolivia y Chile.

André Bojjikian Calixtre
Coordinador de este número

Pedro Silva Barros
Editor de la revista