

LA RETOMADA DE BRASIL COMO LOCOMOTORA DE LA INTEGRACIÓN

Luciano Wexell Severo¹

Los objetivos del presente trabajo son interpretar el proceso de desintegración económica en curso en América del Sur entre 2015 y 2022 y considerar las posibilidades de retomar los esfuerzos de integración después de 2023, bajo un nuevo escenario político. Trataremos especialmente de tres características del período considerado: la paralización de la actividad económica en Brasil; el surgimiento de iniciativas políticas fragmentadoras, promovidas o acompañadas por Brasil; y la reducción de la interdependencia económica entre Brasil y sus vecinos. Dichas circunstancias negativas fueron acompañadas por la creciente presencia china en la región. Además de la introducción y las consideraciones finales, el texto se divide en cinco partes: Brasil como locomotora de la Integración, entre 2003 y 2014; la parálisis de la economía brasileña post-2015; el abandono del liderazgo brasileño post-2016; la interdependencia comercial regional decreciente; y las posibilidades para retomar el camino de la integración en 2023.

Palabras clave: Brasil; integración; América del Sur.

A RETOMADA DO BRASIL COMO LOCOMOTIVA DA INTEGRAÇÃO

Os objetivos deste artigo são interpretar o processo de desintegração econômica em curso na América do Sul entre 2015 e 2022 e considerar as possibilidades de retomada dos esforços de integração após 2023, sob um novo cenário político. Trataremos, especialmente, de três características do período considerado: a paralisação da atividade econômica no Brasil; o surgimento de iniciativas políticas fragmentadoras, promovidas ou acompanhadas pelo Brasil; e a redução da interdependência econômica entre o Brasil e seus vizinhos. Estas circunstâncias negativas foram acompanhadas pela crescente presença chinesa na região. Além da introdução e das considerações finais, o texto está dividido em cinco partes: o Brasil como locomotiva da integração, entre 2003 e 2014; a paralisação da economia brasileira pós-2015; o abandono da liderança brasileira pós-2016; a interdependência comercial regional decrescente; e as possibilidades para retomar o caminho da integração em 2023.

Palavras-chave: Brasil; integração; América do Sul.

THE RETURN OF BRAZIL AS THE LOCOMOTIVE OF INTEGRATION

The objectives of this paper are to interpret the ongoing economic disintegration process in South America between 2015 and 2022 and to consider the possibilities of resuming integration efforts after 2023, under a new political scenario. In particular, we will address three characteristics of the selected period: the paralysis of economic activity in Brazil; the emergence of fragmenting political initiatives, promoted or accompanied by Brazil; and the reduction of economic interdependence between Brazil and its neighbors. These negative circumstances were

1. Docente de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila). Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1484-7398>>. Correo electrónico: <luciano.severo@unila.edu.br>.

followed by the growing Chinese presence in the region. In addition to the introduction and the final considerations, the article is divided into five parts: Brazil as the locomotive of integration, between 2003 and 2014; the paralysis of the Brazilian economy post-2015; the abandonment of the Brazilian leadership post-2016; the declining regional trade interdependence; and the possibilities to resume the path of integration in 2023.

Keywords: Brazil; integration; South America.

JEL: F15; F59.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm30art2>

Data de envio do artigo: 21/12/2022. Data de aceite: 31/1/2023.

1 INTRODUCCIÓN

Los primeros años del siglo XXI reforzaron las ideas de que América del Sur dispone de las condiciones para consolidarse como un polo de poder en el sistema internacional y de que Brasil debe ejercer un importante rol en ese proceso. Al poseer atributos materiales y simbólicos para el liderazgo, el mayor país suramericano volvió a emerger como actor central en el proceso de integración de la región en los años 2000.²

Abundan los componentes históricos, físicos, políticos y sociales que pueden servir de palanca para impulsar el proceso de integración sudamericano bajo el liderazgo brasileño (Ciminari, 2009). Para desempeñar ese rol activo y protagónico, Brasil necesita ejercer su función de locomotora de la región y recuperar su senda de crecimiento y de desarrollo económico. Solo de esa manera podrá ampliar sus importaciones, sus inversiones y su financiamiento en los países vecinos, ya sea vía préstamos subsidiados o la aplicación directa de recursos no reembolsables, con el objetivo de reducir las grandes asimetrías en el continente suramericano (Medeiros, 2010).

Los desequilibrios entre las naciones tienden a ser potencializados por el libre comercio. Por eso, la eliminación generalizada de barreras arancelarias y protecciones comerciales entre economías muy desiguales, cuando no son acompañadas de acciones compensatorias, termina perjudicando a los países más pequeños. Si históricamente la División Internacional del Trabajo concentra los frutos del progreso técnico en los países de mayor grado de desarrollo, existe el riesgo de reproducir esa dinámica centrípeta del sistema internacional hacia dentro de la región. Por lo tanto, debe existir la preocupación constante de evitar la implementación de un proceso de integración que, en esencia, genere desintegración (Paradiso, 2009).

2. Sobre los cambios de la política externa brasileña en los años 2000, se recomienda la lectura de Cervo (2007), Guimarães (2008), Bandeira (2008), Desiderá (2011), Couto (2012), García (2013), Lima (2013) y Amorim (2014).

En un proceso de “integración integradora”, la División Regional del Trabajo debe contribuir para disminuir las grandes asimetrías, recorriendo a formas más complejas de integración económica, que trasciendan la perspectiva netamente comercial. Se trata de adoptar mecanismos y “políticas estratégicas y compensatorias asociadas a la política industrial y de innovación tecnológica” (Medeiros, 2010, p. 84). En ese sentido, es necesario organizar una División Regional de la Producción, basada en crecientes flujos comerciales intrarregionales y en la articulación de cadenas de producción y suministro de insumos, partes y componentes industriales. A los países con mayores capacidades industriales quedaría la tarea de fabricar bienes de capital y, a la vez, favorecer e impulsar a las exportaciones de bienes manufacturados finales de los países menos desarrollados y promocionar su desarrollo, evitando que las ventajas se concentren en el primer grupo (Prebisch, 1982).

Es fundamental, además, considerar que el principal atributo del liderazgo debe ser la capacidad de representar, en la medida de lo posible, los intereses del conjunto de países vecinos (Granato, 2015). Es decir, se avanzará con más solidez en un proyecto integrador en la medida que cada nación considere que se está beneficiando del proceso y que ese esfuerzo no se trata de una acción expansionista brasileña. En los países suramericanos, por general, existe la percepción de la necesidad del rol de Brasil como líder. Sin embargo, es fundamental que, de forma estratégica, exista cada vez más comprensión y apoyo a ese papel brasileño dentro del propio aparato estatal nacional.

Durante los años 2000, el cambio político, hacia el parcial abandono del neoliberalismo, y el alza de los precios de las *commodities* pudieron garantizar importantes logros para la integración de América del Sur, como la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur),³ el fortalecimiento y ampliación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y el enfrentamiento de algunas asimetrías. No obstante, el lapso de gobiernos progresistas concomitantes en la región fue bastante breve, como máximo existió entre 2003 y 2012. Veremos cómo, poco a poco, la dinámica del proceso de integración sudamericano fue retrocediendo de manera evidente, con la desaparición física de Néstor Kirchner, en 2010, y de Hugo Chávez, en 2013, además de la derrocada de Dilma Rousseff, en 2016, y la prisión de Lula da Silva, en 2017, seguidos por cambios políticos conservadores en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Uruguay.

3. La Unasur es una organización intergubernamental regional, creada en 2008, integrada por todos los 12 países suramericanos. Desde 2015, algunos miembros han anunciado su retirada. Los secretarios-generales de la institución fueron el argentino Néstor Kirchner (2010), la colombiana María Emma Mejía Vélez (2011-2012), el venezolano Alí Rodríguez Araque (2012-2014) y el colombiano Ernesto Samper (2014-2017). Desde enero de 2017 no se designó un secretario general y, finalmente, en abril de 2018 seis países anunciaron que dejarían de participar de su estructura: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Paraguay, luego acompañados por Ecuador y Uruguay.

Por lo tanto, desde el apogeo del llamado progresismo, se pueden identificar cinco grandes movimientos que desestimularon a los esfuerzos integracionistas: i) la relativa reducción de los precios internacionales de las materias primas; ii) el ascenso de China como uno de los mayores socios económicos de la región; iii) la salida de escena de los tres principales líderes políticos del proceso; iv) la ofensiva estadounidense, vía Tratados de Libre Comercio (TLCs) y Tratados Bilaterales de Inversión (TBIs); y v) la restauración política conservadora en Brasil y algunas naciones vecinas (Severo, 2017).

Entre 2016 y 2019, cuando el gobierno de Mauricio Macri, en Argentina, coincidió con los de Michel Temer y Jair Bolsonaro, en Brasil, se preparó el terreno para avanzar con iniciativas de división y desarticulación regional. La nueva postura de Brasil, renunciando al papel de líder de la integración, abrió paso para iniciativas de desagregación, como el Grupo de Lima, en 2017, y el Foro Prosul, en 2019. El mismo período estuvo marcado por el abandono de Unasur, la firma del TLC de Mercosur con la Unión Europea, el abandono del Fondo para la Convengencia Estructural del Mercosur (Focem)⁴ y la salida de Brasil del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR) de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), con la evidente reducción de los intercambios comerciales y el enfriamiento de las relaciones políticas (Barros, Gonçalves y Samurio, 2020).

Empezando la tercera década del siglo XX, es posible ver que: i) pese a la política externa desempeñada por Brasil entre 2003 y 2014, ese país ya no venía ejerciendo de forma plena sus funciones de liderazgo (Severo, 2015a); ii) desde 2014, la economía brasileña ha parado de crecer, reduciendo sus capacidades de estimular la disminución de las asimetrías regionales (Severo, 2020); y iii) el giro político conservador de Brasil ha torpedeado fuertemente los avances integracionistas (Severo, 2021). Sostenemos que la disminución de la importancia de Brasil como polo articulador y promotor de la integración suramericana explica grande parte del actual escenario, inédito, de desintegración económica y fragmentación política (Barros, Gonçalves y Samurio, 2020).

2 BRASIL COMO LOCOMOTORA DE LA INTEGRACIÓN (2003-2014)

Ya en 2003, el nuevo gobierno brasileño adoptó el Programa de Sustitución de Importaciones Competitivas (PSCI), cuyo objetivo era impulsar las compras brasileñas de productos de otros países sudamericanos, reemplazando, siempre que fuera posible y a precios competitivos, las importaciones de terceros mercados por importaciones de países vecinos (Veiga, Pourchet y Markwald, 2005).

4. Sobre los primeros 15 años del Focem, ver Severo y Lima (2020).

Entre las principales acciones del programa estaban: el lanzamiento de la guía “Cómo Exportar a Brasil”; la creación de un grupo de trabajo integrado por la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), el Instituto Nacional de Metrología, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), el Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), el Banco do Brasil y otras instituciones; la financiación de estudios de mercado para productos exportables de países sudamericanos hacia Brasil; investigaciones para identificar la oferta exportable de América del Sur frente a la demanda brasileña; y las ruedas de negocios internacionales promovidas por la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Apex-Brasil).

Brasil, además, lanzó la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (Pitce), en 2004, para, entre otros objetivos, intentar promocionar la integración productiva y estimular las compras brasileñas desde los vecinos (Salermo y Daher, 2006). Posteriormente, en aquel mismo año, se realizó la III Reunión de Presidentes de América del Sur (en las ciudades de Cusco y Ayacucho), continuando las reuniones anteriores (de los años 2000, en Brasilia, y 2002, en Guayaquil). Los documentos oficiales hacían referencia a la necesidad de profundizar la integración de infraestructura y enfrentar a las asimetrías.⁵

La 1ª Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, entonces llamada de Casa, fue realizada en Brasilia, en 2005. Entre las principales decisiones del encuentro estuvieron la promoción de la convergencia entre el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Surinam.⁶ En el mismo año, en Mar del Plata, se realizó la IV Cumbre de las Américas, donde se reafirmó soberanamente el abandono de la propuesta estadounidense de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁷ Para ello, los presidentes de Argentina, Brasil y Venezuela han cumplido un papel clave, acompañados por sus homónimos de Paraguay y Uruguay.

En 2006, fue firmado el importante Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC), que permitiría a Brasil y a Argentina protegerse mutuamente de las importaciones del vecino que perjudicaran a sus propias industrias. Cualquiera de los dos países podía solicitar la aplicación de salvaguardias al considerar que las compras del otro le estaban causando daños a su estructura productiva. La medida fue adoptada pese al hecho de haber provocado muchas discusiones en los organismos empresariales de ambos países. Durante encuentro presidencial, en Brasilia, Lula afirmó: “Reiteré al presidente Kirchner la disposición brasileña de colaborar en la identificación de medidas que ayuden a acelerar la

5. Disponible en: <<http://bit.ly/3lzEkGm>>.

6. Disponible en: <<https://bit.ly/41u5Hdz>>.

7. Disponible en: <<http://bit.ly/3Y6aizy>>.

reindustrialización ya en marcha en Argentina” (Lula..., 2016). En el mismo año se llevó a cabo la II Cumbre Sudamericana de Naciones, en Cochabamba, donde se propuso profundizar acciones comunes en las áreas de cooperación comercial; integración financiera; integración de infraestructura (especialmente energética) y conexión industrial y productiva.⁸

Brasil, siguiendo con las acciones concretas para la promoción de la integración regional, adoptó la Política de Desarrollo Productivo (PDP), en 2008, implementada por el MDIC, como continuación de la Pitce. La PDP contemplaba el apoyo a la integración de cadenas productivas regionales, el estímulo a las exportaciones de los países latinoamericanos hacia Brasil, el financiamiento y la capitalización de empresas latinoamericanas y el fomento a la integración de infraestructura logística y energética.⁹ Dicha acción brasileña preveía la ampliación del concepto de “contenido nacional” al de “contenido regional”, buscando que las compras gubernamentales brasileñas pudieran beneficiar también a empresas establecidas en los países vecinos.

El trabajo de fortalecimiento de la gobernanza regional continuó avanzando. En 2009, en Bahía, fue realizada la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). En su discurso, el presidente Lula afirmó que

dos siglos después de nuestra independencia, esta es la primera vez que la región une sus voces. Vivíamos la misma realidad, pero mirando a lo lejos en busca de soluciones que muchas veces estaban al alcance de la mano en nuestro entorno. Esta Cumbre tiene un mensaje simple pero fundamental: sólo superaremos los desafíos de la integración y el desarrollo si asumimos nuestra vocación latinoamericana y caribeña. Debemos hacerlo sin espíritu de confrontación con nadie. Nuestra unidad debe entenderse como una contribución a un nuevo mundo multipolar y multilateral (Funag, 2009, p. 134).

En 2010, la CALC ocurrió en Riviera Maia, en México. La mayor articulación y el ambiente positivo generados por dichos encuentros culminaron en la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), en 2011, en Caracas. La Celac es, por lo tanto, resultante de la III CALC

8. Disponible en: <<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/DInformativos/SGdi807.doc>>.

9. Disponible en: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/17700>>.

y de la Cumbre del Grupo de Río,¹⁰ desplazando a los tradicionales roles de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Cumbre Iberoamericana.¹¹

Continuando con los movimientos integracionistas, en 2014, empezó un acercamiento formal entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico (AP). Esta articulación entre los dos bloques se considera fundamental, ya que existe un gran potencial de complementación entre ambos (Rosales, 2014). En 2017 se estableció una Hoja de Ruta, con temas para profundizar dicha integración en temas como cadenas regionales de valor, facilitación del comercio, cooperación aduanera, promoción comercial y pequeñas y medianas empresas (Pymes), integración de infraestructura, entre otros (CEPAL, 2018).

3 LA PARÁLISIS DE LA ECONOMÍA BRASILEÑA POST-2015

La crisis de la economía brasileña no fue consecuencia de la covid-19. La pandemia solo ha expuesto una situación que venía empeorando desde 2015, por lo menos. Por un lado, Brasil posee la novena economía del mundo, con un tamaño similar al de Rusia y superior al de España (World Bank, 2022). Por otro lado, el país está entre los siete más desiguales del mundo. El 1% más rico concentra por lo menos el 28% de toda la renta; los 10% más ricos, el 41,9%. Considerando todas las formas de apropiación de la renta, dichos resultados son todavía peores (PNUD, 2019, p. 119).¹²

Ese cuadro de profunda desigualdad es producto de políticas macroeconómicas adoptadas desde la apertura neoliberal de los años 1990 (Fiori, 2001). A partir del relatorio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se nota que dicha concentración de la renta fue parcialmente interrumpida durante los años del progresismo, entre 2003 y 2014. El superciclo de las *commodities* y las políticas públicas adoptadas durante aquel período hicieron posible la adopción de amplios programas sociales y efectivas acciones compensatorias (Anderson, 2011).

Sin embargo, pese a los avances del periodo progresista, aquellos gobiernos permanecieron atrapados por la ilusión de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) y por el sortilegio ofrecido por el superciclo de las materias

10. "En el inicio de los años 1980, la crisis de la deuda externa y las intervenciones estadounidenses en los países centroamericanos y caribeños (Nicaragua, El Salvador, Panamá y Granada) impulsaron una onda de solidaridad latinoamericanista. Esto llevó al gobierno brasileño, ya en 1984, a apoyar al Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela), opuesto a la injerencia de los Marines. Unos meses después, Brasil pasó a formar parte del Grupo de Apoyo a Contadora (junto con Argentina, Perú y Uruguay). La unión de estos dos conjuntos daría origen al Grupo de Río, en 1986, en aquel momento el único foro político exclusivamente latinoamericano en el continente" (Severo, 2015b).

11. La Presidencia Pro-Tempore de la Celac fue ejercida por el chileno Sebastián Piñera (2011-2013), el cubano Raúl Castro (2013- 2014), los costarricenses Laura Chinchilla (2014) y Luis Guillermo Solís (2014-2015), el ecuatoriano Rafael Correa (2015-2016), el dominicano Danilo Medina (2016-2017), el salvadoreño Salvador Sánchez Cerén (2017-2019), los bolivianos Evo Morales (2019) y Jeanine Áñez (2019-2020), el mexicano Andrés Manuel López Obrador (2020-2022) y actualmente por el argentino Alberto Fernández.

12. El 1% más rico gana 34 veces más que la mitad más pobre y los cinco hombres más ricos de Brasil poseen una riqueza equivalente a la mitad más pobre de la población (IBGE, 2020).

primas. Los precios de combustibles, alimentos, minerales e insumos básicos se mantuvieron altos, dependiendo del tipo del producto, hasta 2012 o 2013 (IMF, 2020). Brasil continuó como principal receptor de IED de América del Sur (CEPAL, 2019), pero los resultados positivos estuvieron por debajo de los esperados. En muchos casos, las inversiones extranjeras estimulan la sustitución de producción nacional por la adquisición de bienes importados, consolidan la exportación de productos de bajo valor agregado e impulsan el aumento acelerado de las remesas de lucros al exterior. Es decir, el impacto de las IED ha sido muy reducido sobre el desarrollo científico-tecnológico, la industrialización, la generación de empleos y la recaudación tributaria (Lacerda y Oliveira, 2009).

Los datos oficiales demuestran que la economía brasileña creció a un promedio anual del 3,4% entre 2000 y 2009 y de solo el 1,3% entre 2010 y 2019.¹³ Entre 2003 y 2016, hubo mejora de los indicadores sociales, como empleo, trabajos formales y poder de compra del salario (IBGE, 2020). El gran problema es que dichos avances fueron financiados por una acelerada pérdida de control nacional sobre sectores claves de la economía. Así, fue creciente el peso de conglomerados extranjeros en sectores estratégicos como minería, agricultura, energía, siderurgia y servicios (financieros, telefonía, electricidad y transportes, entre otros) (Severo, 2020).

En las últimas décadas, Brasil consolidó su rol como economía proveedora de bienes de bajo valor agregado, con la reprimarización de su pauta de exportación. De acuerdo con el Comex Stat, en 2003, de los 10 principales productos exportados por el país, nueve eran primarios y sumaban el 25,9% del total. En 2010, los 10 principales bienes comercializados eran primarios y alcanzaron el 43%. En 2022, otra vez, de los 10 principales productos vendidos al mundo, 10 son primarios y suman el 54,8% del total. Ganaron espacio bienes como soya en grano, petróleo crudo, mineral de hierro, maíz, carnes vacunas, pedazos de gallinas, pastas de madera, café no tostado, azúcar de caña y algodón.

Bajo el estímulo del aumento de los precios de los productos básicos y la entrada de inversiones extranjeras, se profundizó una suerte de modelo primario-exportador del siglo XXI. El mayor inconveniente es que los recursos obtenidos con esas exportaciones de la región no han sido utilizados para promover la diversificación de las estructuras productivas. Por el contrario, en países como Brasil y, en menor medida, Argentina, que cuentan con un tejido productivo considerable, el auge de las materias primas sirvió para potenciar procesos de reprimarización de la canasta exportadora y para desindustrializar a la estructura productiva.¹⁴ Carvalho y Kupfer (2007) consideran que:

13. Disponible en: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/manterfiltros/criarFiltro.do?method=criarFiltro>>.

14. Disponible em: <<https://bit.ly/3kxqZWZ>>.

ese tipo de desindustrialización vendría de una reorientación de la estructura productiva desde una estrategia de sustitución de importaciones hacia una especialización en actividades donde tienen ventajas comparativas estáticas, lo que vendría como consecuencia directa del proceso de apertura comercial. El problema de este fenómeno es que la apertura comercial tiende a favorecer a sectores que ya están suficientemente “maduros” en el momento en que se produce, lo que, en el caso de los países subdesarrollados, terminaría estimulando sectores con menos contenido tecnológico.

Además, se identifica un agravamiento de la situación económica desde 2015, con el ajuste fiscal promocionado por el gobierno de Dilma Rousseff. A mediados de aquel año, un grupo de economistas progresistas, de izquierdas o incluso vinculados al Partido de los Trabajadores (PT) publicó un documento denunciando las consecuencias de las opciones del equipo económico:

el actual ajuste fiscal está sumiendo al país en una recesión, fomentando el deterioro de las cuentas públicas y la reducción de la capacidad del Estado para actuar en favor del desarrollo. Más grave es la regresión en el empleo, los salarios, poder adquisitivo de las familias, en las políticas sociales (Brasil Debate *et al.*, 2015, p. 7, traducción nuestra).

Según Rossi y Mello (2017), hubo cuatro grandes crisis económicas en la historia de Brasil: una en la década de 1930, una en los años 1980, una durante el gobierno Color y la actual, desde 2015, que representa la mayor contracción del producto interno bruto (PIB) de su historia.

Todas estas crisis son multifacéticas y tienen diferentes razones explicativas. Sin embargo, siempre hay un factor determinante que justifica el carácter extraordinario que las diferencia de otras crisis a lo largo de los ciclos económicos. Así, la crisis de la década de 1930 fue desencadenada por la crisis internacional, la crisis de la década de 1980 fue explicada por la deuda externa brasileña, en la década de 1990 la confiscación de ahorros fue la razón principal de la gravedad de la crisis. La principal causa de la crisis actual fue el *shock* recesivo de 2015 (Rossi e Mello, 2017).¹⁵

Después del *impeachment* de Dilma, en 2016, su vice Michel Temer gobernó hasta 2018, adoptando reformas estructurales liberalizantes. El gobierno de Jair Bolsonaro, desde 2019, avanzó por ese mismo camino. En 2020, el PIB de Brasil fue similar al de 2010. La tasa de inversión, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), en la economía brasileña cayó del 20,9% en 2013 para el 15,4% en 2019. El peso de la industria en el PIB tocó el nivel más bajo desde los años 1970; llegando a los 11,7%, según Ipeadata, 2020.¹⁶ Queda evidente que gran parte de ese malo desempeño venía desde hace mucho antes de la pandemia.

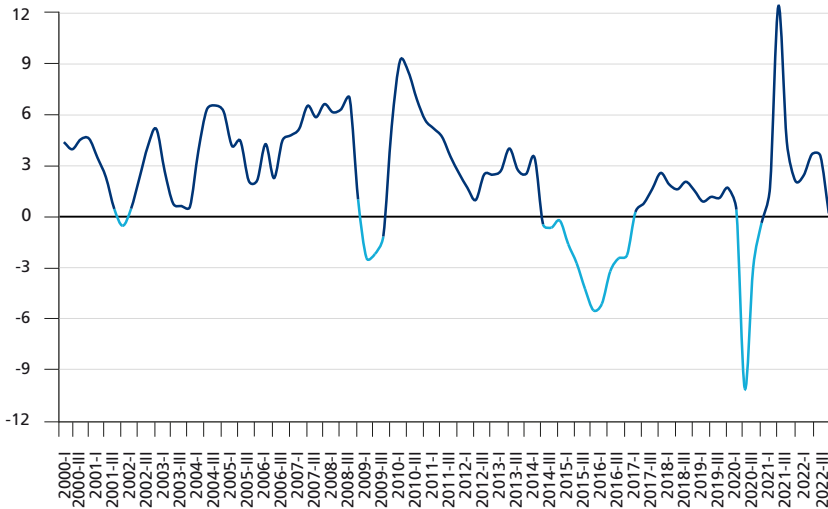
15. Sobre la política fiscal del gobierno Dilma y la crisis económica brasileña, igualmente se recomiendan las lecturas de los trabajos de Serrano y Summa (2012) y de Dweck e Teixeira (2017).

16. Disponible en: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

Según la CNI (2020, p. 3), a mediados de 2019, la Utilización de la Capacidad Instalada (UCI) bajó al 66%. Brasil acumulaba 12 millones de ciudadanos desempleados y más de 38 millones laborando informalmente (IBGE, 2020). En el 1º trimestre de 2020, ya como resultado de la pandemia, la capacidad instalada bajó al mínimo histórico del 58%. El escenario fue acompañado por retrocesos en las estructuras de protección a los trabajadores, como resultado de las “reformas” laborales, de 2017, y de la seguridad social, de 2019. El poder de compra de los salarios, que había aumentado entre 2003 y 2015, pasó a caer sistemáticamente (IBGE, 2020).

La situación antes de la covid-19 era de regresión en el empleo y en los rendimientos reales y de disminución de la producción (Rossi y Mello, 2017). Además, pese a los avances del progresismo, la estructura tributaria se mantuvo fuertemente regresiva, con impuestos indirectos, sobre el consumo, o sobre la renta de asalariados, pesando de manera desproporcionada sobre la clase media y los más pobres (Fagnani y Rossi, 2018, p. 145).

GRÁFICO 1
Variación del PIB trimestral de Brasil (2000-2022)¹
(En %)



Fuente: Ipeadata.

Elaboración del autor.

Nota: ¹ Para el PIB del 4º trimestre de 2022, se proyecta un crecimiento entre el 0,1% y el 0,2%. Disponible en: <<http://bit.ly/3Z7Aqel>>.

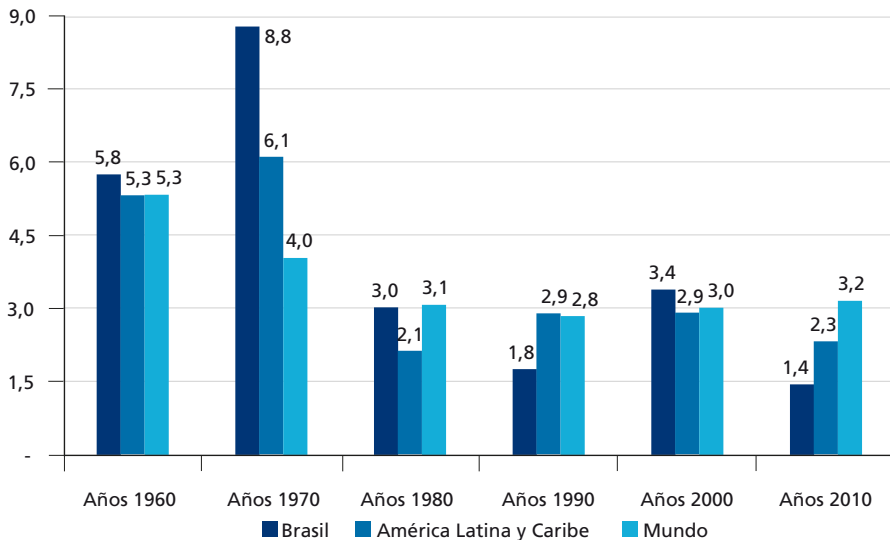
Según datos del Ipeadata, entre el 2º trimestre de 2014 y el 4º de 2016 ocurrió una continúa caída del PIB de Brasil durante 33 meses consecutivos, casi tres años completos. Aunque las retracciones hayan sido detenidas, no hubo recuperación: entre el 1º trimestre del 2017 y el 4º del 2019, el promedio de

crecimiento del PIB brasileño fue de solamente un 1,3%. Como se observa en el gráfico 1, el alza del 12,4% obtenido en el 2º trimestre del 2021 es solo un rebote estadístico de la caída del 10,1% en el segundo trimestre del año anterior. El promedio alcanzado entre el primer trimestre del 2020 y el tercer del 2022 fue de solamente 1,6%.

Por un lado, la economía brasileña tropezaba como resultado de opciones propias de la política macroeconómica. Por otro, aquel estancamiento hacia parte de un proceso común a las demás economías latinoamericanas. Antes de la covid-19, la CEPAL (2019, p. 3) ya había considerado que “el período 2014-2020 sería el de menor crecimiento para las economías de América Latina y el Caribe en las últimas siete décadas”.

Se observa en el gráfico 2, a continuación, con datos del Banco Mundial, que mientras el PIB global mantuvo su ritmo de expansión en los últimos 40 años, cercano a los 3%, los casos de Brasil y de América Latina revelan gran inestabilidad. Tanto la economía brasileña como la latinoamericana crecieron menos en los años 2010 (1,3% y 1,9%, respectivamente) que durante la llamada “década perdida” de los años 1980 (3% y 2,1%, respectivamente). La caída entre 2010 y 2019 es todavía más evidente al ser comparada con los años 2000, cuando hubo expansión, pese a la ocurrencia de la crisis financiera del 2008-2009.

GRÁFICO 2
Crecimiento del PIB por década: Brasil, América Latina y mundo (1960-2010)
 (En %)

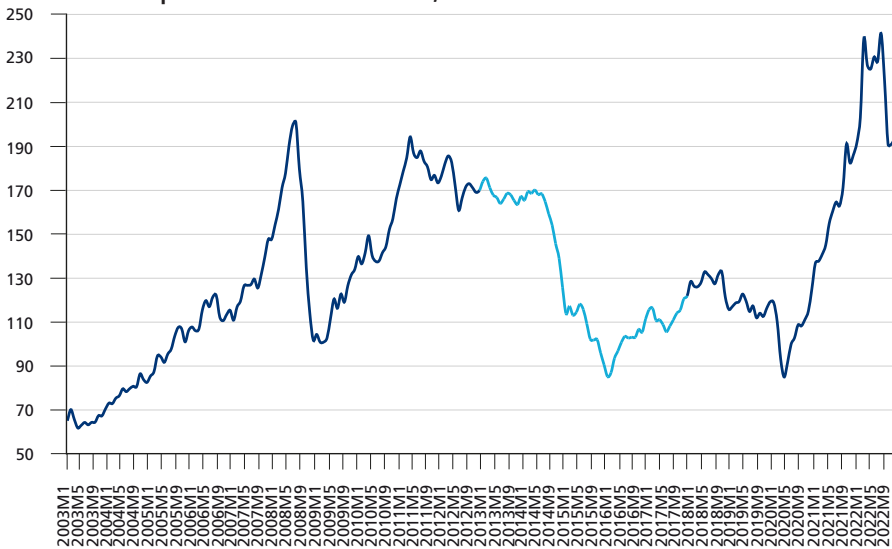


Fuente: World Bank (2022).
 Elaboración del autor.

Parte de los recientes resultados negativos puede ser explicada por la disminución de los precios de las materias primas. Según el *All Commodity Price Index*, del Fondo Monetario Internacional (FMI), con excepción del periodo de la crisis financiera de 2009, el índice promedio de los precios de las *commodities* se había comportado de forma nítidamente creciente desde los años 1990 hasta fines de 2014.

Al considerar el año 2016 como base 100, tomamos el índice promedio de cada cinco años entre 2003 y 2022. Entre 2003 y 2007 fue de 97,15. Entre 2008 y 2012 fue el periodo más elevado, cuando alcanzó 155,78. Exactamente entre 2013 y 2017 hubo una caída para 129,54 (fragmento colorido de la línea, en el gráfico 3). Y en los últimos cinco años, entre 2018 y 2022, el índice promedio volvió a subir, llegando a un promedio de 143,79. El gráfico a continuación permite observar esos comportamientos.

GRÁFICO 3
Índice de precios de las *commodities*, FMI



Fuente: FMI (2022).

Elaboración del autor.

Obs.: El período base o período de referencia del índice 100 es el año 2016.

Para Barros, Gonçalves y Samurio (2020, p. 141), “la desintegración económica y la fragmentación política llegaron a destruir la gobernanza regional en el período previo a la pandemia de covid-19. Durante el período de la pandemia, ambos fenómenos se amplificarán y hay evidencia de que se retroalimentan”. A continuación, serán analizados los movimientos asumidos por Brasil.

4 EL ABANDONO DEL LIDERAZGO BRASILEÑO POST-2016

Durante más de diez años, entre 2003 y 2015, las decisiones más complejas y trascendentales en el mundo tomaron en cuenta los posicionamientos oficiales de Brasil. El país asumió un rol de gran relevancia en los temas financiero, comercial, productivo, militar y ambiental. Durante el gobierno Dilma, ese papel perdió intensidad. El gobierno Temer optó por sumarse al vaciamiento de la Unasur, en 2018. Pero el gobierno Bolsonaro condujo a la política exterior de Brasil por caminos ineditos. El país transitó de una posición de *player* respetable y fundamental en el concierto de las naciones hacia la condición de nación burlesca; de actor relevante y articulador de consensos entre naciones, bloques e instituciones, a la condición de estado insignificante.

Desde enero de 2019, el gobierno se encargó de plantear una agenda internacional sostenida en prejuicios ideológicos, digna de los tiempos más ardientes de la Guerra Fría. En pocos meses, se crearon grandísimos embarazos con importantes socios comerciales: China, vecinos sudamericanos, países árabes y naciones de África.

Se adoptaron posturas y medidas con la clara finalidad de someterse a los intereses del gobierno de Estados Unidos, en los más distintos temas. De esa manera, los posicionamientos de Itamaraty tuvieron un carácter que lacera a la tradición de la diplomacia brasileña. Entre 2019 y 2021, la política exterior brasileña asumió un panamericanismo acrítico y desconcertante, sin precedentes en la historia.

A diferencia de otros momentos, bajo la gestión del canciller Ernesto Araújo, la opción por el alineamiento con Estados Unidos se dio en un escenario internacional en el que existían muchas alternativas más favorables para Brasil. La postura de sumisión a Washington ha generado impactos negativos no sólo para los intereses nacionales brasileños sino también para la integración regional, en la medida en que dificultó los vínculos de Brasil con sus vecinos y tergiversó las relaciones de esos países con las demás naciones, sobre todo con las grandes potencias.

Gonçalves y Teixeira (2020) también señalan que el gobierno de Bolsonaro inauguró una dirección de política exterior sin precedentes, impulsada por preocupaciones ideológicas y sin compromiso con los intereses nacionales. La adhesión excesiva, automática y acrítica a las decisiones y políticas estadounidenses ha colocado a Brasil en una posición de gran desventaja e inseguridad en diferentes áreas. Hubo una erosión acelerada de la imagen del país en el escenario mundial y “un creciente deterioro de las relaciones exteriores de Brasil con otros actores internacionales” (Castro, 2019). En el espacio sudamericano, los resultados de la accidentada gestión se reflejaron en el alejamiento y en una serie de situaciones vergonzosas.

En medio de las negociaciones preliminares para la renegociación del anexo C del Tratado de Itaipu, con Paraguay, en agosto de 2019, el gobierno brasileño se vio envuelto en un escándalo entre la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y la empresa brasileña Léros Energia. Poco después, de cara a las elecciones presidenciales de Argentina, en octubre de 2019, el presidente Bolsonaro hizo comentarios antidiplomáticos, que generaron tensiones en las relaciones consolidadas con ese socio estratégico. El mandatario ni siquiera estuvo presente en la toma de posesión de Alberto Fernández, en Buenos Aires. En otra situación escandalosa, el gobierno brasileño se mostró favorable al golpe militar que derrocó al presidente Evo Morales en Bolivia, en noviembre de 2019 (Mota, 2019). Además, las compras brasileñas de gas natural boliviano vienen cayendo sistemáticamente desde 2016, representando en 2022 cerca de 40% menos de lo que fue importado en el año 2013.

Respecto a la crisis en Venezuela, Itamaraty mostró un abierto apoyo a Juan Guaidó, autoproclamado presidente del país vecino, en enero de 2019. En septiembre de 2020, por primera vez en la historia, un secretario de Estado de los Estados Unidos estuvo en los territorios de Guyana y Surinam, luego de visitar Boa Vista, en Roraima, en una clara amenaza conjunta de invasión del territorio venezolano. Es decir, Brasil se abstuvo de aportar positivamente con la resolución de los problemas políticos, sociales y económicos de Venezuela. Al revés, contribuyó para presionar y para aumentar las tensiones.

Al mismo tiempo, en una actitud poco convencional para el Itamaraty, Brasil pasó a sumarse a iniciativas fragmentadoras, como el Grupo de Lima, en 2017, o el foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), en 2019. En ese mismo año, Brasil se posicionó en contra de la resolución que condena el embargo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a Cuba por primera vez desde el inicio de las votaciones, en 1992.

Otro caso sensible fue el apoyo de Brasil a Estados Unidos en las elecciones para la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 2020. En esa ocasión, se rompió una tradición de seis décadas, en las que la institución era encabezada por un latinoamericano. Estados Unidos, por primera vez, presentó un candidato a presidente y contó con el apoyo del Itamaraty, que se apresuró a retirar su propia propuesta de candidatura para apoyar a Maurício Claver-Carone, ciudadano de Miami e hijo de madre cubana.¹⁷

17. La primera reacción más expresiva de oposición a la propuesta estadounidense se produjo en junio de 2020, por medio de un manifiesto firmado por varias personalidades de países latinoamericanos. Entre ellos, cinco expresidentes: Fernando Henrique Cardoso, de Brasil; Ricardo Lagos, de Chile; Juan Manuel Santos, de Colombia; Ernesto Zedillo, de México; y Julio María Sanguinetti, de Uruguay. La manifestación también contó con el apoyo de ex ministros de relaciones exteriores y finanzas de Brasil y Chile, y ex cancilleres de Perú y Argentina, entre otros. En septiembre de 2022, Claver-Carone fue destituido por la Asamblea de Gobernadores del BID por cuestiones éticas.

Aún en 2020, distintos ex-cancilleres de Brasil firmaron conjuntamente un documento en el cual condenan el “alineamiento subserviente” con los Estados Unidos. Consideran que

la independencia nacional no puede conciliarse con la subordinación a un gobierno extranjero cuyo programa político declarado es la promoción de sus intereses por encima de cualquier otra consideración. Enajena la independencia un gobierno que se declara aliado de ese país, asumiendo como propia una agenda que amenaza con arrastrar a Brasil a conflictos con naciones con las que mantenemos relaciones de amistad e interés mutuo. (...) La diplomacia brasileña, reconocida como una fuerza de moderación y equilibrio al servicio de la construcción de consensos, se convirtió en un complemento subalterno del unilateralismo más agresivo. En América Latina, de inductores del proceso de integración, pasamos a apoyar aventuras intervencionistas, dando paso a potencias extrarregionales (...) El sectarismo de los inexplicables ataques contra China y la Organización Mundial de la Salud [OMS], sumado a el irrespeto a la ciencia y la insensibilidad a la vida humana demostrada por el Presidente de la República, convirtió al gobierno en objeto de burla y revulsión nacional (Cardoso *et al.*, 2020).

5 LA INTERDEPENDENCIA COMERCIAL REGIONAL DECRECIENTE

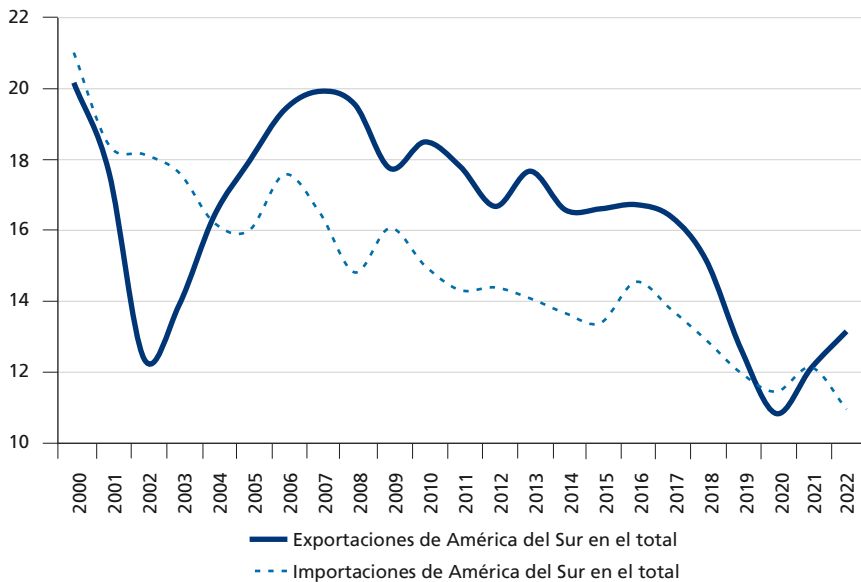
Después de 2015, ocurrió una marcada disminución del comercio y de la interdependencia entre las economías suramericanas. El gráfico 4, abajo, expone ese desempeño. Hubo caída en la participación de los vecinos en las ventas y las compras brasileñas. Según datos del Comex Stat, el peso relativo de las exportaciones de Brasil para América del Sur en el total de exportaciones brasileñas para el mundo en el año 2000 fue de un 20,2%. Después de la caída de 2002, como reflejo de las crisis financieras y cambiarias en la región, que resultaron en el colapso argentino, el punto máximo fue alcanzado en 2008, cercano a los 19,5%. Hasta 2010, aún con los efectos de la crisis del 2009, la participación de América del Sur en las exportaciones de Brasil fue superior a los 18%. El promedio se mantuvo en 16,3% entre 2014 y 2017. En 2018, el peso de sudamericano en las ventas globales brasileñas fue del 14,7%; y, en 2022, del 13,2%.

Por otra parte, la participación relativa de las importaciones de Brasil desde América del Sur en el total de importaciones brasileñas del mundo en el año 2000 fue de un 19,5%. El punto máximo después de las repetidas caídas entre 2001 y 2005 fueron los 16,4% de 2006. Después, solo ocurrieron reducciones año tras año, aunque el valor absoluto de las compras brasileñas de productos de la región haya crecido bastante. Es posible afirmar que hubo una meseta alrededor de los 13% y los 14% entre los años 2010 y 2017. Ya en 2018 el peso de las economías sudamericanas en las compras totales de Brasil fue de un 12% y, en 2022, un 11%.

GRÁFICO 4

Participación de América del Sur en el comercio total de Brasil (2000-2022)

(En %)



Fuente: Comex Stat.
Elaboración del autor.

La balanza comercial de Brasil con las demás economías sudamericanas, positiva desde 2003, mostró muchas fluctuaciones: aumentó entre 2003 y 2011, excepto en el bienio 2009 y 2010. Luego cayó durante tres años, hasta 2014, creció hasta 2017 y acumuló nuevas retracciones durante tres años, hasta 2020. Finalmente, tuvo expansiones en 2021 e 2022. El superávit de Brasil con la región superó los US\$ 10 mil millones anuales entre 2006 y 2008, en 2011, 2017, 2018 y 2022.

El comportamiento del flujo comercial de Brasil con los países sudamericanos (la suma de los valores exportados e importados) entre 2000 y 2022 puede interpretarse en tres períodos diferentes: un fuerte crecimiento entre 2003 y 2011, con excepción de la retracción de 2009, y una marcada caída entre 2012 y 2020, con excepción de las expansiones de 2017 y 2018. En el periodo más reciente, en 2021 y 2022, en términos absolutos, el comercio con los vecinos creció.

Pese a los momentos de aumento del saldo, al analizar las relaciones con cada país vecino se nota que ocurrió la disminución de la asimetría comercial de Brasil con casi todos ellos hasta 2015. Hasta 2013 y 2014, Brasil nunca había importado tanto de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Y las asimetrías comerciales con Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela fueron las más bajas desde 2003 (Severo, 2015b).

Aún de acuerdo con el Comex Stat, entre 2010 y 2014, más del 75% de las exportaciones de Brasil a América del Sur fueron productos manufacturados. La mayoría de estos bienes, a pesar de considerarse manufacturados, tenían poco valor agregado. Los bienes semimanufacturados acumularon 3% y los bienes primarios, el 21%. Por otro lado, en el caso de las importaciones realizadas por Brasil desde otros países sudamericanos, el 60% también fueron bienes manufacturados. En las relaciones con ocho de los once vecinos (Argentina, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) primaron tanto las exportaciones como las importaciones de productos manufacturados.

Es cierto que Brasil cumple un rol muy significativo en las exportaciones totales de Bolivia, Paraguay, Argentina y Uruguay. Sin embargo, el peso de la economía brasileña en las ventas de otros vecinos es bastante irrelevante. Se destaca la baja relación con las cuatro economías del Pacífico (Chile, Colombia, Ecuador y Perú), así como los reducidos vínculos comerciales de ellas con el resto de Sudamérica. Se puede ver, por otro lado, la alta participación de los países de Asia Pacífico y Estados Unidos en las relaciones con estos cuatro países.¹⁸

Los valores máximos de exportaciones e importaciones fueron alcanzados en 2011 y 2013, respectivamente. No obstante, después de 2016 la situación ha cambiado bastante: como resultado de la disminución de las actividades económicas y del distanciamiento hacia los vecinos, en 2022 las ventas brasileñas para la región sumaron US\$ 44 mil millones, equivalentes al monto alcanzado en 2011. En el caso de las importaciones, en 2022 el monto fue similar al comprado en 2012, de US\$ 30 mil millones.

Es decir, se observa que, aunque en 2021 y 2022 el comercio de Brasil con los vecinos haya crecido en volumen de dólares, la participación de las economías sudamericanas en el comercio brasileño, tanto en las compras como en las ventas, alcanza uno de sus niveles históricos más bajos. Los resultados son fruto directo de la retracción de los intercambios de Brasil con Argentina y con Venezuela y, al mismo tiempo, de la expansión de la presencia de China como uno de los principales socios comerciales de las economías de la región.¹⁹

Al tomarse en cuenta el peso de cada socio comprador de Brasil, China aumentó su participación del 2% para el 32% del total entre 2000 y 2022. Esta expansión se dio en detrimento del peso relativo de Unión Europea, Estados Unidos y América del Sur, que, durante el mismo periodo, redujeron su participación del 25% al 13%, del 24% al 10% y del 20% al 11%, respectivamente.²⁰

18. Los pequeños Estados, con pequeños mercados internos, para seguir existiendo, necesitan desesperadamente exportar. Necesitan vender lo que sea a quien sea. Requieren dólares para importar todo lo que no producen internamente. Necesitan máquinas, medicamentos, alimentos, bienes de consumo básicos y energía. Por eso, luchan ferozmente para exportar soja, ajonjolí, huevas de pescado, troncos de madera, sombreros de paja toquilla, flores para decoración o semen de oveja.

19. Para un análisis más detallado, ver Samurio, Barros y Severo (2019).

20. Disponible en: <<https://www.trademap.org/>>.

TABLA 1
Participación china en el comercio de países suramericanos (2002-2021)
 (En %)

	Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Ecuador		Paraguay		Perú		Venezuela		Uruguay	
	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor	Expor	Impor
2002	4,3	3,7	0,6	4,8	4,2	3,3	7,0	7,2	0,2	4,2	0,3	3,4	0,5	12,7	7,8	6,2	0,6	1,9	5,6	3,8
2003	8,3	5,2	0,7	5,0	6,2	4,5	8,8	9,4	0,6	5,0	0,2	7,4	0,4	13,8	7,5	7,6	2,2	2,1	4,3	3,9
2004	7,6	6,2	1,0	5,7	5,7	6,0	10,4	9,8	0,8	7,3	0,7	9,0	0,3	15,8	9,8	7,6	1,9	2,9	3,9	5,5
2005	7,9	5,3	0,7	5,8	7,4	5,8	11,7	9,6	1,1	7,6	0,1	6,5	0,2	19,7	10,9	8,5	2,2	3,7	3,6	6,2
2006	7,5	9,1	0,8	6,8	6,1	8,8	8,7	7,4	1,9	8,5	1,5	6,8	0,3	26,6	9,5	10,3	4,3	5,4	4,1	7,3
2007	9,3	11,4	1,2	7,6	6,7	10,7	15,3	12,6	2,6	10,1	0,3	8,3	0,1	27,7	10,8	12,1	3,7	9,8	3,6	9,6
2008	9,1	12,4	1,9	8,3	8,4	11,8	13,2	13,0	1,2	11,5	2,1	8,7	0,1	27,3	11,9	13,6	11,6	9,5	2,9	10,0
2009	6,6	12,4	2,5	8,4	13,8	12,5	23,5	14,3	2,9	11,3	0,9	7,3	0,1	29,5	15,3	15,0	6,5	10,4	4,3	11,9
2010	8,5	13,5	3,0	11,6	15,3	14,4	24,4	16,8	4,9	13,5	1,9	7,8	0,1	34,2	15,2	17,2	7,4	11,1	5,4	13,0
2011	7,3	14,3	3,7	14,0	17,5	14,7	22,9	16,8	3,5	15,0	0,9	13,7	0,2	29,6	15,0	16,8	12,4	13,3	6,7	13,4
2012	6,3	14,6	2,6	15,1	17,2	15,5	23,2	17,9	5,5	16,5	1,6	11,2	0,7	27,6	16,9	18,5	16,5	17,1	9,1	14,3
2013	7,3	15,2	2,6	15,0	19,8	15,7	24,8	19,9	8,7	17,5	2,3	16,7	1,2	28,3	17,3	19,4	-	17,0	14,2	16,9
2014	6,5	16,4	3,4	17,7	18,4	16,3	24,2	20,6	10,5	18,4	1,9	16,8	1,5	25,3	18,2	21,1	-	-	13,3	18,5
2015	9,1	19,7	5,4	18,1	18,6	17,9	26,4	22,7	6,3	18,6	3,9	15,3	0,6	16,5	22,1	22,8	-	-	18,1	14,5
2016	7,7	18,8	6,7	20,0	19,0	17,0	28,2	23,4	3,6	19,2	3,9	15,7	0,3	15,0	23,5	22,8	-	-	15,6	15,3
2017	7,4	18,4	5,5	21,8	21,8	18,1	27,2	22,3	5,3	19,0	4,1	18,6	0,4	17,5	26,3	22,3	-	-	22,4	16,2
2018	6,8	18,4	5,1	20,7	26,8	19,2	32,6	22,3	9,0	20,6	7,0	18,9	0,3	16,1	27,9	23,3	-	-	22,2	15,3
2019	10,5	18,8	4,5	21,7	28,1	19,9	30,1	20,9	11,6	20,8	13,0	20,1	0,2	15,8	29,2	24,2	-	-	27,5	15,8
2020	9,6	20,4	5,1	22,3	32,4	21,9	36,1	25,7	8,6	23,9	15,8	22,2	0,6	16,1	28,3	28,6	-	-	14,5	16,1
2021	7,9	21,4	6,0	20,6	31,3	21,7	37,2	27,7	9,0	24,2	13,9	23,5	0,4	17,0	32,0	28,6	-	-	27,1	19,4

Fuente: Trademap (2022).
 Elaboración del autor.

La tabla 1 permite observar la fuerte expansión de la presencia china en todas las economías de América del Sur entre 2002 y 2021,²¹ tanto en el caso de las exportaciones como de las importaciones. Llamamos la atención para los 28,6% que Perú le importa desde China y para los 27,1% que Uruguay le exporta hacia China. La tabla evidencia la complejidad de ese reciente problema, que prácticamente no existía o tenía dimensiones mucho menores hace una década.

6 PARA RETOMAR EL CAMINO DE LA INTEGRACIÓN EN 2023

La retomada del papel de Brasil como locomotora del proceso de integración regional depende de una serie de medidas. Algunas acciones obedecen mucho, o exclusivamente, a decisiones del nuevo gobierno brasileño, como el regreso, la reinención o el fortalecimiento de Unasul, del CCR de Aladi, del Focem y del Sistema de Monedas Locales (SML) del Mercosur, por ejemplo. Algunos desafíos tienen relación con las opciones de los gobiernos de los países vecinos (en 2021, por ejemplo, Chile y Colombia eligieron coaliciones de poder progresistas y, en teoría, más afines al proceso de integración). Otras medidas están asociadas a variables exógenas a las dinámicas de los países suramericanos (como las tensiones entre Estados Unidos, China y Rusia o como el precio de las *commodities*, por ejemplo). Trataremos de enumerar algunos puntos.

Primero. Crear, retomar y fortalecer los espacios institucionales de diálogo y gobernabilidad, necesarios para atender temas estratégicos, como la integración comercial, productiva, financiera y de infraestructura,²² así como la coordinación macroeconómica. Esos espacios parecen ser el Mercosur y la Unasur (después, la Celac), construyendo consensos desde una visión político-estratégica volcada al enfrentamiento de las asimetrías y a la promoción del desarrollo interno y la mayor autonomía externa de las naciones del sur.

Segundo, el aumento de las importaciones brasileñas y la expansión de las relaciones dentro de la región exigen la identificación de productos que las economías sudamericanas ya producen, o pueden llegar a producir para la exportación, en cantidad y calidad suficientes, pudiendo incluso contar con financiamiento brasileño para nuevas industrias y obras de infraestructura. Sin embargo, no hay absolutamente ninguna certeza de que las coaliciones de poder gobernantes en los países vecinos quieran diversificar sus estructuras productivas. Efectivamente, puede ser que las élites gobernantes de estos países sigan optando por vender productos primarios a quien sea. Por eso, el esfuerzo brasileño es obligatorio para atraer estratégica y pacientemente a los vecinos a una dinámica virtuosa. Y para eso, necesariamente, todos deben ganar y sentirse beneficiados por el proceso de integración.

21. El año 2021 es el último disponible en la base de datos consultada.

22. Se sugieren los trabajos de Virga y Marques (2020), Castro y Cimini (2020) y Chilliato (2022).

Tercero, es fundamental tener en cuenta que las economías sudamericanas son complementarias aunque no practiquen esta complementación. Los países no están aprovechando las posibilidades de una mayor integración comercial y productiva. Muchos son capaces de suplir las demandas de la región, pero priorizan las exportaciones hacia fuera de Sudamérica y crean una situación que empuja los otros a importar de terceros mercados. O ocurre lo contrario, cuando algunos países sudamericanos favorecen las importaciones desde afuera de la región. Se necesita trabajo de inteligencia comercial, la creación de una matriz de complementariedad regional con el cruce de datos por sectores económicos y el regreso de las ruedas de negocios internacionales.

Cuarto, es hora de repensar la interdependencia económica, impulsando políticas conjuntas para aprovechar las oportunidades y potencialidades. Es posible estructurar un mercado energético sudamericano integrado, con el objetivo de garantizar una mayor seguridad, eficiencia y estabilidad energética. El tema energético ha sido históricamente un factor determinante para promover relaciones sólidas y duraderas con los vecinos, como es el caso de las relaciones de Brasil con Bolivia (Gasbol), Paraguay (Itaipu Binacional) y Venezuela (Línea de Guri a Roraima). Igualmente existen amplias posibilidades de generación hidreléctrica y complementación de Brasil con Perú y con Guyana.

Quinto, según datos del Trademap, de 2022, los países del Mercosur son responsables por exportar casi el 80% de la soja que China importa del mundo. Las carnes y despojos comestibles alcanzan el 40%. Al considerarse la celulosa y el mineral de hierro, llegan al 25%. Es decir, es posible unir esfuerzos por una agenda propositiva en la cual se pueda sacar mayor provecho de las grandes ventajas, con la finalidad de superar la condición primario exportadora, estimulando la agregación de valor adentro de la región. Podría ser viable una política agrícola común. O, por lo menos, existe la posibilidad de implementar una agenda consistente para una mejor inserción en mercados de terceros países, especialmente en el caso de productos minerales o agrícolas en los cuales América del Sur ya es altamente competitiva.

Sexto, es necesario que Brasil reafirme la importancia de las concesiones a los países más pequeños como forma de enfrentar a las asimetrías. El trato diferenciado no se trata de un defecto, de una debilidad o de una irregularidad en el proceso de integración. Vale llamar la atención para el hecho de que, en 1996, el 51% de las exportaciones de Uruguay eran dirigidas a los vecinos de Mercosur. En 2021 esa participación fue cercana al 24%. Por eso, deben adoptarse medidas compensatorias y reglas flexibles para garantizar mayores beneficios para las economías menores, o conviviremos con el permanente riesgo de que esos países deseen exportar hacia afuera del bloque o, incluso, abandonarlo. Además,

los costos económicos para Brasil, como líder, pueden ser muy bajos cuando comparados a las ganancias estratégicas, que pueden ser altísimas. Esos son los casos del ingreso brasileño al Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar), la recuperación del Focem o el fortalecimiento del Banco de Desarrollo Fonplata, por ejemplo.

Séptimo, Brasil puede importar mucho más de sus vecinos. Para los demás países, lo más probable es que sea indiferente vender hacia Brasil, Estados Unidos o China. Para las economías más pequeñas, con poca población, pequeño territorio, mercado interno limitado y restricciones monetarias, lo más importante puede ser exportar lo que sea a quien sea. Sin embargo, desde un punto de vista político-estratégico, para Brasil esto debería marcar la diferencia. Hay otros elementos tan importantes cuanto el precio, la calidad y el plazo de entrega de los bienes. La expansión del comercio intrarregional tiene el impacto positivo de movilizar más recursos para otros países, de ampliar la utilización de convenios de crédito recíproco, de promocionar la infraestructura y potencializar la articulación de las cadenas productivas.

Octavo, la reciente reducción del 10% de las tasas del Arancel Externo Común (Tarifa Externa Comum – TEC) del Mercosur para la mayoría de los productos, definida en 2022, tiende a intensificar la especialización productiva de los países del bloque en *commodities* agrícolas y minerales, y a perjudicar gravemente a diversos sectores de la industria manufacturera. Al mismo tiempo, la posibilidad de autorizar que cada miembro negocie por separado acuerdos comerciales con terceros países o bloques tiende a reducir la interdependencia a niveles previos a la creación del Mercosur (Barros *et al.*, 2021).

Noveno, se debe ampliar la integración de la infraestructura regional, especialmente a través de la red de corredores bioceánicos, que puedan vincular de manera más competitiva y eficiente las economías de la región del Medio Oeste de América del Sur con las de Asia-Pacífico. Cabe especial atención a las políticas dirigidas al desarrollo de las franjas fronterizas y a los “estados articuladores” brasileños de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Acre, Rondônia y Roraima (Barros, Severo y Carneiro, 2022).

Décimo, es fundamental considerar la retomada del financiamiento de exportaciones de bienes y servicios por parte del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), vinculado al uso de mecanismos de promoción y facilitación de pagos comerciales intrarregionales, como instrumentos capaces de apoyar a los sectores que más sufrirían con la disminución del TEC, en particular, las pequeñas y medianas empresas e industrias manufactureras (Barros, Severo y Carneiro, 2022).

7 CONSIDERACIONES FINALES

Se espera, con mucha esperanza, para los próximos años, una mudanza en el actual cuadro de fragmentación política y desintegración económica, que se impuso en América del Sur desde 2016, desarticulando los instrumentos de gobernanza regional y debilitando las capacidades conjuntas para el enfrentamiento de los grandes problemas comunes. Después de 2020, al escenario de hambre, desempleo y fragilidad de las políticas públicas se sumaron los terribles impactos de la pandemia, arrastrando las economías sudamericanas a niveles de desempeño aún peores que los alcanzados durante los años 1980. Es fundamental comprender las relaciones directas entre la crisis económica, la crisis de la Integración y la crisis sanitaria.

Por otro lado, si bien la creciente presencia china en América del Sur no puede ser enfrentada de manera sencilla, hay posibles movimientos conjuntos capaces de amenizar ese proceso. Articulados, los países suramericanos tienen condiciones de proponer a China una agenda más positiva. De igual manera, al controlar parte considerable de la oferta de algunos productos, es posible establecer políticas comunes de defensa de los precios y de la agregación de valor adentro de la región.

La reciente alza de los precios de las *commodities* y la consolidación de un mundo cada día más multipolar son otros dos factores que pueden ser aprovechados por los países de América del Sur. Por fin, el nuevo escenario político brasileño y de la región permite identificar posibilidades para la retomada del rol de Brasil como locomotora del proceso de Integración. Hay gran expectativa sobre el regreso de Lula y la adopción de políticas públicas que promuevan tanto el desarrollo interno como la mayor autonomía externa. A ese prometedor escenario se suma la concomitancia con otros gobiernos progresistas y de orientación integracionista en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Venezuela.

REFERENCIAS

AMORIM, C. Início de uma política externa ativa e altiva. *In*: MARINGONI, G.; SCHUTTE, G. R.; BERRON, G. (Org.). **2003-2013: uma nova política externa**. Tubarão: Editora Copiart, 2014.

ANDERSON, P. O Brasil de Lula. **Novos Estudos Cebrap**, n. 91, p. 23-52, 2011.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância da América do Sul na sua política exterior. **Revista Temas e Matizes Mercosul**, n. 14, 2008.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, p. 125-144, maio/ago. 2020.

BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. Red interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores. **Boletín FAL**, Santiago, n. 392, 2022.

BARROS, P. S. *et al.* **Integração econômica bilateral Argentina-Brasil: reconstruindo pontes**. Rio de Janeiro: Ipea, 2021. (Nota Técnica, n. 44).

BRASIL DEBATE *et al.* **Por um Brasil justo e democrático: mudar para sair da crise – alternativas para o Brasil voltar a crescer**. [s.l.]: Fundação Perseu Abramo, set. 2015. v. 1.

CARDOSO, F. H. *et al.* A reconstrução da política externa brasileira. **Folha de S.Paulo**, 8 maio 2020. Disponible en: <<http://bit.ly/3Y848yU>>.

CARVALHO, L.; KUPFER, D. A transição estrutural da indústria brasileira: da diversificação para a especialização. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 35., 2007, Recife, Pernambuco. **Anais...** Recife: Anpec, 2007.

CASTRO, A. C.; CÍMINI, F. O financiamento da integração infraestrutural sul-americana: as dificuldades de constituição de um novo arranjo financeiro regional. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 123-148, 2020.

CASTRO, G. S. Teoria, discurso e prática da política externa do governo Bolsonaro: breves considerações. **Boletim de Conjuntura Política e Econômica**, v. 4, p. 5-16, 2019.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La convergencia entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur: enfrentando juntos un escenario mundial desafiante**. Santiago: CEPAL, 2018.

_____. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2019.

CERVO, A. L. **Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CHILIATTO, M. V. O Brasil e sua posição estratégica nos bancos multilaterais de desenvolvimento. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 57-84, 2022.

CIMINARI, B. Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina: una exploración sobre la realidad. **Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**, v. 3, n. 1, p. 128-143, 2009.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Sondagem industrial. **Indicadores Econômicos**, ano 23, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3IwjQ18>>.

COUTO, L. F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DESIDERÁ, W. A. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. *In*: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (Org.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: Ipea, 2011. p. 65-94.

DWECK, E.; TEIXEIRA, R. A. **A política fiscal do governo Dilma e a crise econômica**. Campinas: IE/Unicamp, 2017. (Texto para Discussão, n. 303).

FAGNANI, E.; ROSSI, P. Desenvolvimento, desigualdade e reforma tributária no Brasil. *In*: FAGNANI, E. (Org.). **A reforma tributária necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: Anfp; Fenafisco; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018. p. 141-162.

FIORI, J. L. **60 lições dos 90**: uma década de neoliberalismo. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. Cúpula da América Latina e do Caribe sobre integração e desenvolvimento. Salvador, 2008. **Anais...** Brasília: Funag, 2009.

GARCIA, M. A. Dez anos de política externa. *In*: SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Flacso, 2013. cap. 3.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações EUA-Brasil. **Sul Global**, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2020.

GRANATO, L. **Brasil, Argentina e os rumos da integração**: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Appris, 2015.

GUIMARÃES, S. P. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Temas e Matizes**, n. 14, p. 58-72, 2008.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**: PNAD Contínua. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3n3MsYx>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF primary commodity prices**. [s.l.]: IMF, 2020. Disponible en: <<https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>>.

LACERDA, A. C. de; OLIVEIRA, A. Influxos de investimento direto estrangeiro (IDE) no Brasil: uma análise da desnacionalização da estrutura produtiva nos anos 2000. *In: CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA*, 7., São Paulo. **Anais...** São Paulo: PUC-SP, 2009.

LIMA, M. R. S. de. Relações interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

LULA quer menos “desequilíbrio” com Argentina. **Folha de S.Paulo**, 19 jan. 2006. Disponible en: <<https://bit.ly/3KHxUYh>>.

MEDEIROS, C. A. de. Modelos alternativos para la integración sudamericana. **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades**. Tesis (Maestría) – Red del Instituto Virtual de la UNCTAD, Nova Iorque, 2010.

PARADISO, J. “Política e Integración”. *In: ENCUENTRO DE PENSAMIENTO POLÍTICO; PENSAR LA POLÍTICA, UN DESAFÍO EN LA TAREA DE EDUCAR*, 2., La Plata. **Anales...** [s.l.]: [s.n.], 2009.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **Informe sobre desarrollo humano 2019**. Nueva York: PNUD, 2019. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2019espdf_1.pdf>.

PREBISCH, R. **Contra el monetarismo**. 2. ed. Buenos Aires: El Cid Editor, 1982.

ROSALES, O. **La alianza del Pacífico y el Mercosur: hacia la convergencia en la diversidad**. Santiago: CEPAL, 2014.

ROSSI, P.; MELLO, G. **Choque recessivo e a maior crise da história: a economia brasileira em marcha à ré**. Campinas: Unicamp, 2017. (Nota do Cecon, n. 1).

SALERNO, M. S.; DAHER, T. **Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (Pitce): balanço e perspectivas**. Brasília: ABDI, 2006.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 38-54, 2019.

SERRANO, F.; SUMMA, R. A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p.166-202, 2012.

_____. A construção do sul-americanismo. **Revista Espirales**, v. 1, n. 1, p. 147, 2017.

_____. Sistema Internacional e Integración de América del Sur. **Estado e Comunes**: revista de políticas y problemas públicos, v. 2, n. 9, p. 25-46, 2019.

_____. Brasil: el covid-19 desnuda la crisis. **Revista Pueblo**, v. 1, p. 15-20, 2020.

_____. Breve análise sobre as recentes travas do processo de integração da América do Sul. *In*: SARTI, I. (Org.). **Sul global e integração regional**: a política externa brasileira (2003-2016). Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2021.

SEVERO, L. W. Integração da América do Sul: a liderança que o Brasil não exerce. **Olhares Amazônicos**, v. 3, p. 604-615, 2015a.

_____. **Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul**: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015b.

SEVERO, L. W.; LIMA, M. K. M. Os 15 anos do Focem. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 255-284, 2020.

VEIGA, P. M.; POURCHET, H.; MARKWALD, R. **Programa de substituição competitiva de importações**: identificação de produtos prioritários. Rio de Janeiro: Funcex, maio 2005. (Texto para Discussão, n. 165).

VIRGA, T.; MARQUES, T. C. A. A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão. **Revista Tempo do Mundo**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 149-180, 2020.

WORLD BANK. **World Development Indicators**. [s.l.]: World Bank, 2022. Disponível em: <<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>>.