

Apuntes sobre integración y bioceanidad

Luciano Wexell Severo **

Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA)

Recibido: 25 de julio de 2024

Aceptado: 15 de agosto de 2024

Resumen

En un mundo cambiante y con el retorno de Lula al poder, Brasil retoma iniciativas de integración que en su momento se plantearon y son ahora actualizadas. Esto es crucial en un mundo multipolar con nuevos ejes de comercio y la necesidad de retomar estrategias de desarrollo con valor agregado que superen la primarización de las exportaciones y permitan generar crecimiento, empleo y aumento de la producción manufacturera así como de la economía del conocimiento.

Palabras clave: Brasil, integración sudamericana, política exterior, comercio regional

Abstract

In a changing world and with Lula's return to power, Brazil resumes integration initiatives that were once proposed and are now updated. This is crucial in a multipolar world with new trade axes and the need to resume value-added development strategies that overcome the primarization of exports and generate growth, employment and an increase in manufacturing production as well as in the knowledge economy.

Keywords: Brazil, South American integration, foreign policy, regional trade

** Docente de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Contacto: luciano.severo@unila.edu.br

El lugar de Brasil en un mundo cambiante

Transcurridos los primeros 25 años del siglo XXI, el Sistema Internacional está experimentando profundas transformaciones en su estructura jerárquica. La brevísima utopía de la unipolaridad bajo el liderazgo de Estados Unidos duró sólo diez años, desde el fin de la URSS, en 1991, hasta la caída de las Torres Gemelas, en 2001. La llegada del nuevo milenio estuvo marcada por el regreso de Rusia como actor clave en el tablero mundial y el ascenso de China como potencia emergente, ampliando las brechas para los desafíos al poder estadounidense y permitiendo nuevas articulaciones del llamado Sur Global.

Aunque persiste la posición de Estados Unidos como potencia hegemónica, basada en el poder militar y el dólar como moneda mundial, el escenario actual es de multipolaridad asimétrica. Los enfrentamientos entre Estados Unidos y China y, entre la OTAN y Rusia aclaran tales cambios y revelan oportunidades para que los países semiperiféricos emerjan como terceros interesados en la búsqueda de posibilidades de desarrollo y proyecciones más autónomas en el escenario global. En definitiva, desde el surgimiento del Sistema Internacional, la obstinación de cada unidad nacional sigue siendo la búsqueda de satisfacer sus propias necesidades internas y mejorar su inserción externa.

Además de las acciones nacionales individuales, la regionalización ha prevalecido como un elemento realista y pragmático recurrente. Por tanto, existe una progresiva preocupación por parte de los países por ampliar las conexiones con su vecindad y entorno estratégico. Cada día se ha vuelto más frecuente el esfuerzo por intensificar el comercio intrarregional y los flujos de capital, especialmente en Europa, Asia o América del Norte. En el caso de Brasil, existe una tradición de política exterior centrada en la integración regional, ya sea con la anterior dimensión latinoamericanista de la CEPAL o, después de 2000, con una perspectiva sudamericanista.

La agenda del tercer gobierno de Lula tiene como objetivo retomar y remodelar el conjunto de iniciativas exitosas que quedaron fuertemente paralizadas a partir de 2015. La actual política exterior brasileña entiende la integración regional y la consecución de la bioceanidad como necesidades estructurantes para la afirmación de Brasil y su consolidación como una Nación democrática, desarrollada y soberana.

Giros de la agenda integracionista

En el cambio de milenio, ya sea en circunstancias aleatorias o incluso relacionadas entre sí, prevalecieron factores globales, regionales y nacionales que alimentaron un entorno proclive a promover el cambio en América del Sur. Los factores son diversos e incluyen desde las crisis financieras de los Tigres Asiáticos, de Rusia y de las propias economías latinoamericanas hasta el surgimiento de coaliciones de poder que defendían una mayor acción estatal y la integración regional. Todo esto ocurrió en un escenario marcado por el avance de un mundo multipolar y el auge del super ciclo en los precios de las materias primas. La articulación de estos elementos alimentó el impulso integracionista en la región y posibilitó el fortalecimiento y expansión del Mercosur, el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), además de la activación de otros mecanismos.

Los éxitos de la política exterior brasileña en la década de 2000 fueron tan amplios que muchas de las decisiones más complejas y trascendentales del planeta tendieron a tener

en cuenta las interpretaciones y posiciones oficiales de Brasil. Poco a poco, el país asumió un papel de gran expresión global en cuestiones sociales, financieras, comerciales, productivas, militares y ambientales, reflejado en el papel protagónico de Brasil en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), entre otras estructuras internacionales.

Sin embargo, la acción internacional vigente durante el primer y segundo gobierno de Lula redujo mucho su impulso después de 2011 y se disipó lentamente hasta finalizar entre 2019 y 2022. En el período más reciente, se decidió deslizar la política exterior brasileña para un campo de adhesión automática a las directrices de la mayor potencia mundial. Así, Brasil pasó de ser un actor respetable y fundamental en el concierto de las naciones a la condición de país secundario; de articular consensos, bloques e instituciones a convertirse en un Estado irrelevante. Con una visión internacional sustentada en prejuicios ideológicos y comportamientos indecorosos, se crearon limitaciones con socios comerciales y estratégicos, como China, vecinos sudamericanos, países árabes y naciones africanas.

El contexto de alejamiento de Brasil de América del Sur podría resumirse en tres puntos: 1) a pesar de la política exterior integracionista adoptada entre 2003 y 2015, el país ya había actuado menos como articulador de la integración desde 2011; 2) a partir de 2014, la economía brasileña dejó de crecer, reduciendo su capacidad para producir, distribuir, exportar, importar, invertir, financiar y promover la integración (entre 2011 y 2019 el PIB de Brasil creció un 2%); y 3) el giro político en la región, posterior a 2015, dismanteló las principales redes de articulación regional, bajo el falaz argumento de que la integración de América del Sur era parte de un programa ideológico de izquierda; 4) los procesos de desindustrialización y reprimarización de la agenda exportadora han reducido significativamente los intercambios comerciales de Brasil con sus vecinos (el peso de las economías sudamericanas como compradoras de bienes brasileños viene cayendo vertiginosamente, pasando del 20% en 2007 al 10% en 2024).

De esta forma, durante algunos años prevaleció la voluntad de Brasil de renunciar a su papel de promotor de la integración sudamericana. Esta conducta contribuyó decisivamente a la fragmentación política y la desintegración económica de la región. La elección deliberada de ignorar y descuidar las relaciones con América del Sur llevó al dismantelamiento de los instrumentos de gobernanza regional y debilitó las capacidades conjuntas para generar consensos, diseñar enfoques y enfrentar problemas comunes. Además, hay estudios que relacionan la postura brasileña de distanciamiento de la región con las crisis económicas, políticas y sociales de los países vecinos.

El nuevo escenario se basó en la adopción de una posición antagónica a la tradición integracionista de la política exterior brasileña. Los gobiernos impulsaron acciones como la membresía del Grupo de Lima en 2017; el distanciamiento de UNASUR post-2018; la salida del Acuerdo de Pagos y Créditos Recíprocos (CCR), la adhesión al Prosur y la salida de la Celac, en 2019. De esta manera, se consolidó la fragmentación y desintegración.

Integración y bioceanidad: necesidades históricas

Con un diagnóstico en la mano, el nuevo gobierno de Lula actuó rápidamente. En enero de 2023 regresó a la Celac y en abril a Unasur. Aún en mayo, invitados por Brasil, los presidentes de los 12 países de la región se reunieron para anunciar el “Consenso de

Brasilia” (Ministério das Relações Exteriores, 2023). El progreso continuo requirió la elaboración de un diagnóstico y la presentación de propuestas para la reanudación de la integración sudamericana en varios frentes, desde la salud y el medio ambiente hasta la defensa y la infraestructura. En junio, el Ministerio de Planificación y Presupuesto (MPO) creó un Subcomité de Integración.

Este grupo mantuvo más de 100 horas de reuniones con los 11 estados fronterizos brasileños y decenas de instituciones federales y multilaterales. Se restableció el diálogo federativo, debilitado durante el gobierno anterior. Poco a poco se identificaron obstáculos y potencialidades, se definieron prioridades y se creó un plan de acción. La base inicial fueron los 10 Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan) de la Unasur. Producto de este trabajo, las “Rutas de Integración Sudamericana” fueron presentadas por la Ministra Simone Tebet al Presidente Lula y al Embajador Celso Amorim, en el Palacio de Planalto, en noviembre de 2023. Se trata esencialmente de una red continental formada a lo largo de cinco rutas, tres de ellas en la Amazonia.

Desde entonces, siguiendo las instrucciones del Presidente Lula, miembros del Ministerio de Planificación, y la propia ministra, realizaron una minuciosa tarea de consulta y perfeccionamiento del proyecto (Ministério do Planejamento e Orçamento, 2023). Hubo reuniones con otros ministerios, gobiernos estatales y consorcios, superintendencias regionales, organismos públicos y el sector privado, además de viajes dentro de Brasil y a los países vecinos. De Norte a Sur, los estados fueron visitados y escuchados más de una vez. También hubo reuniones para estudiar y mejorar las rutas con Guyana, Colombia, Perú, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay.

A partir de este amplio ejercicio de escucha de los más diversos sectores, se definió el doble objetivo de las Rutas de Integración Suramericana: estimular el incremento de las relaciones económicas de Brasil con los países de la región y, al mismo tiempo, crear caminos alternativos para comerciar con los mercados emergentes de Asia y el Pacífico a través de conexiones bioceánicas. En el territorio brasileño se trata de 190 iniciativas, de las cuales 65 son viales, 40 acuáticas, 35 aeroportuarias, 21 portuarias, 15 de fibra óptica, 9 ferroviarias y 5 líneas de transmisión eléctrica, distribuidas en las cinco rutas. Estas acciones ya están siendo financiadas por el Tesoro Nacional, a través de fondos públicos, empresas estatales o mediante concesiones. El Ministerio de Planificación impulsó la participación de instituciones financieras multilaterales de la región, como el Banco interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación andina de fomento (CAF), o Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe y el Fonplata, además del Banco Nacional de Desarrollo económico y social (BNDES). Ahora se estima la participación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el New Development Bank (NBD) y el Banco Mundial, entre otros bancos y agencias.

Entre los 190 proyectos de integración sudamericana en el Nuevo Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), la gran mayoría implica renovaciones en aeropuertos, pequeñas instalaciones portuarias, dragado de vías navegables y líneas submarinas de fibra óptica en ríos amazónicos. Otras iniciativas son de mayor alcance y también están en marcha, como las obras de acceso al Puente de Integración Brasil-Paraguay, en Foz do Iguaçu; la construcción de la circunvalación *Brasileia-Acre*, en la frontera con Bolivia y camino a Perú; el tramo final de la carretera que conecta Brasil con

Guayana Francesa, cerca de Oiapoque-Amapá; y acceso al puente Porto Murtinho-Mato Grosso del Sur, que conecta Mato Grosso del Sul con Paraguay; entre otros.

Pero ¿por qué este proyecto, surgido de viejas demandas de Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan), tendría éxito hoy? Porque, en 2024, mirar a Sudamérica y al Pacífico es una necesidad concreta. Ésta no es una cuestión doctrinal o filosófica. En los últimos 25 años el mundo ha cambiado radicalmente. Por un lado, hubo una expansión muy fuerte de la dinámica económica, productiva, financiera y comercial de China y su entorno. Por primera vez, los principales socios comerciales de Brasil están en el Pacífico. En 2000, China compró el 2% de las exportaciones brasileñas; hoy importa el 31%, aunque más del 95% se compone de materias primas. Las Rutas de Integración Sudamericana estimulan aún más esta dinámica.

Por otro lado, Brasil también ha experimentado importantes transformaciones durante el último cuarto de siglo. La marcha hacia Occidente se intensificó, continuando un movimiento complejo en la civilización brasileña desde el comienzo de la colonización. Desde el año 2000, la población, la producción y las exportaciones se han extendido con mayor intensidad por los estados del Centro-Oeste y Norte, hacia la frontera con los países vecinos. En 2000, Mato Grosso, Mato Grosso del Sul, Acre, Rondônia y Roraima exportaron juntos el 1 por ciento del total de las ventas brasileñas; y, hoy representan más del 13%. Así, cada día Brasil se acerca más a las economías vecinas y a los mercados emergentes del Pacífico.

La mayoría de los intercambios brasileños con Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay y Venezuela ya ocurren dentro del continente, por vías terrestres. Aun así, muchas anomalías logísticas siguen vigentes en el caso del comercio brasileño con otros vecinos. Los efectos de la integración y la bioceanidad son cruciales no sólo para Brasil, sino para cada uno de los demás países de América del Sur, para su desarrollo y su inserción internacional más autónoma.

Estímulos y desafíos para los próximos pasos

A pesar de la importancia de la integración regional para Brasil, el tema permaneció desconcentrado en varias instituciones del ejecutivo. En mayo de 2024, el presidente Lula creó la Comisión Interministerial de Infraestructura y Planificación para la Integración de América del Sur (Presidência da República, 2024), bajo la presidencia del Ministerio de Planificación y vicepresidencia de Itamaratí. El grupo reúne a los ministerios relacionados con temas de infraestructura o integración, además del Medio Ambiente. La intención es continuar promoviendo la amplia participación de actores sectoriales, regionales y locales, gobiernos estatales, parlamentarios, movimiento sindical, representantes del sector privado y de la sociedad.

Al mismo tiempo que las Rutas de Integración Sudamericana apuntan a resolver cuellos de botella, también crean desafíos. Los temas ambientales y patrimoniales son delicados, pues involucran conexiones físicas en áreas que tienen desiertos, selvas y cadenas montañosas en regiones de gran biodiversidad, alto patrimonio arqueológico, además de reservas indígenas y parques nacionales. También habrá impactos en el mercado laboral y las estructuras productivas, con la creciente necesidad de generar empleos formales y

aumentar los ingresos de la población en regiones históricamente empobrecidas, tanto en Brasil como en sus vecinos.

La hoja de ruta de integración de infraestructura tiene una cadena de procesos. Después de las carreteras o ferrocarriles, vendrán nuevas demandas de puentes, accesos, aduanas y servidores públicos. Será necesario perfeccionar normas y procedimientos comunes o complementarios para los organismos del ámbito aduanero, como la Policía, las aduanas y vigilancia sanitaria, así como para sus interlocutores en los países vecinos. Asimismo, son cruciales los acuerdos y tratados internacionales, que permiten el flujo de camiones y transportistas. La estandarización de la legislación de tránsito y las características de las vías y centros de abastecimiento de cada país puede facilitar el movimiento de pasajeros y cargas. Las conexiones ferroviarias son de naturaleza central, ya que ofrecerán mayores ventajas relativas para cruzar la Cordillera de los Andes.

Otro punto relevante es que una carretera o línea ferroviaria que facilita las exportaciones es la misma que beneficia las importaciones. De ahí la advertencia de la necesidad de preocuparse por salvaguardar la industria y aumentar el valor agregado de la producción nacional y regional, así como estimular la industrialización y el desarrollo científico y tecnológico, vinculados a las universidades, las empresas estatales y el sector privado. En un contexto de desindustrialización temprana de la economía brasileña y de reprimarización de las exportaciones del país, el comercio intrarregional con América del Sur es crucial, ya que representa mayores posibilidades de vender bienes manufacturados y aprovechar las ganancias que brinda la menor distancia y menor tiempos de entrega. En este sentido, es fundamental que la nueva Comisión promueva la interacción de las Rutas de Integración Suramericana con los grandes programas nacionales de transporte, energía, comunicaciones, producción agrícola e industrial, ciencia y tecnología, así como con los planes de desarrollo regional.

La Comisión Interministerial de Infraestructura y Planificación para la Integración de América del Sur funciona así como la estructura de gobernanza interna de Brasil. En el ámbito externo, en la práctica sin Unasur, los países de la región han trabajado en el ámbito del Consenso de Brasilia. En enero de 2024, junto con sus pares sudamericanos, Itamaratí creó una Red de Infraestructura y Transporte. Este espacio de articulación regional se reúne periódicamente para discutir temas de interés común y trazar iniciativas integradoras.

Finalmente, el gobierno chino ha estado trabajando para que Brasil asocie formalmente las Rutas de Integración Sudamericana con la estrategia *One Belt One Road*, la Nueva Ruta de la Seda. Todavía en 2024, el presidente Xi Jinping inaugurará el megapuerto peruano de Chancay, construido con financiación china. Actualmente, China compra el 73% del total de carne congelada que importa de Sudamérica. En el caso de la soja es del 60%; azúcar, 55%; celulosa, 40%; mineral de hierro, 25%. Esta realidad ofrece poder de negociación a Brasil y a los países de la región para que puedan presentar juntos una nueva agenda para las relaciones bilaterales.

Es vital promover la integración y la bioceanidad, pero sobre todo estimular el desarrollo científico-tecnológico y la agregación de valor local a la producción. De esta manera, la integración regional y la llegada al Pacífico podrían ser el medio para generar los resultados positivos esperados en términos de empleo, ingresos, inclusión y mejora de las condiciones sociales y políticas. Las Rutas podrán, y sólo entonces, desempeñar el papel

de escalera para que Brasil y América del Sur asciendan a niveles de democracia, desarrollo con distribución del ingreso y soberanía.

Referencias

- Ministério de Planejamento e Orçamento. (2023). *Informe del Subcomité de Integración y Desarrollo Sudamericano*, p. 89. Ministério de Planejamento e Orçamento (Ministerio de Planificación y Presupuesto - MPO). https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/arquivos/relatorio-final-sidsa-08-11-rev-mm_esp_rev.pdf
- Ministério das Relações Exteriores. (2023, mayo 30). *Consenso de Brasilia*. Nota a la prensa 217. https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/consenso-de-brasilia
- Presidência da República, Brasil. (2024, mayo 28). *Decreto presidencial 12.034—Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12034.htm#