



BRASIL COMO VECTOR DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANA: POSIBILIDADES Y LÍMITES

Pedro da Motta Veiga y Sandra Polónia Rios

Working Paper nº 17, Julio de 2011



Brasil como vector de integración sudamericana: posibilidades y límites

Pedro da Motta Veiga

Sandra Polónia Rios

1. Introducción

Los proyectos de integración regional y sub-regionales en América del Sur han registrado más retrocesos que progresos. Ni en el *front* de las relaciones económicas y, menos aún, en el de las instituciones regionales fueron registrados avances dignos de mención. Al contrario, particularmente en esta segunda dimensión, los dos esquemas sub-regionales (Mercosur y Comunidad Andina de Naciones) han sido incapaces de superar conflictos y divergencias, llevando inclusive, en el caso de CAN, a la ruptura del proyecto de integración.

En un contexto de creciente fragmentación de las estrategias nacionales y de clivaje político entre países nacionalistas y liberales en América del Sur, ha sido recurrente el debate sobre el papel que se podría esperar de Brasil como vector de integración regional. Hasta el momento, las expectativas de que el país pudiese tener una actuación más pro-activa en esta dirección han sido frustradas. Frente a las evidentes dificultades en los procesos de integración económica, el país ha optado por estimular proyectos de carácter eminentemente político, como es el caso de UNASUL.

La discusión sobre los límites y posibilidades de la actuación de Brasil como vector de integración regional requiere el análisis de las condicionantes económicas, de las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos y de las prioridades brasileñas en sus relaciones con la región y con el mundo.

La segunda sección de este artículo presenta la evolución reciente y las características, en términos de composición geográfica y de clases de productos, de los flujos de comercio y de las inversiones directas de América del Sur y, particularmente de Brasil. El objetivo principal de este análisis es identificar la relevancia global y sectorial de América del Sur en las relaciones económicas de Brasil con el mundo e, inversamente, la importancia de Brasil para la región.

Las políticas de inserción internacional de los países sudamericanos y sus impactos sobre los procesos formales de integración regional y sub-regional son descriptos en la tercera sección. La cuarta sección analiza las estrategias brasileñas para América del Sur y, como contrapartida, la inserción de Brasil en las opciones de política externa de los países de la región.

Teniendo como telón de fondo el panorama que emerge del análisis desarrollado en las secciones anteriores, la última sección presenta algunas especulaciones sobre el lugar que la

región tiende a ocupar en las estrategias de inserción internacional de los países sudamericanos, sobre las condicionantes para que la región gane mayor relevancia en la política económica externa brasileña y para que Brasil pueda dar mayor contribución al proceso de integración regional.

2. Comercio e inversiones intra-regionales

2.1. Comercio intra-regional

Al analizarse la evolución de las exportaciones de los países sudamericanos, en la primera década del siglo, por países o bloques de destino, es posible constatar que la participación de las exportaciones intra-regionales en las exportaciones totales de la región prácticamente no se alteró, entre 2000/2001 y 2008/2009, habiendo representado, en este segundo bienio un 21% del total. Brasil fue destino, en los dos bienios, de 8% de las exportaciones regionales.

El crecimiento de la participación de Asia como mercado de destino de las exportaciones regionales es el cambio más significativo en la distribución geográfica de las ventas externas de los países sudamericanos (de un 9%, en 2000/2001, al 17%, en 2008/2009). China, cuya participación pasa del 2% al 8%, entre los dos bienios, es la principal responsable por este crecimiento de Asia como destino de las exportaciones sudamericanas. La contrapartida de este crecimiento de participación asiática es la reducción del peso de Estados Unidos (EE.UU.) como destino de las ventas externas de la región (de un 24% al 14%).

Tendencias semejantes se observan en el caso de las exportaciones brasileñas: estabilidad de la participación sudamericana, fuerte crecimiento asiático “empujado” por China y caída sensible del peso de EE.UU. como destino de las ventas brasileñas. Otra evolución relevante, sólo en el caso de Brasil, es la creciente participación de los “demás países” como destino de sus exportaciones (pasando de un 16% a un 23%, entre los dos bienios).

Tabla 1
Exportaciones de América del Sur por regiones y países de destino
(2000/2001 y 2008/2009)

País/Bloque	Promedio 2000/2001				Promedio 2008/2009				Tasa de Crecimiento	
	Brasil		América del Sur ¹		Brasil		América del Sur ¹		Brasil	América del Sur ¹
	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	%	
América del Sur	10,651,657	19	24,635,765	20	32,598,160	19	57,996,974	21	206	135
Brasil	-	-	9,895,367	8	-	-	20,954,748	8	-	112
Mercosur	7,038,974	13	13,054,001	10	18,778,464	11	27,141,871	10	167	108
CAN	1,397,348	3	5,568,619	4	5,721,328	3	13,094,832	5	309	135
Demás	2,215,336	4	6,013,146	5	8,098,369	5	17,760,271	6	266	195
Estados Unidos	13,648,310	25	30,108,228	24	21,463,746	13	37,606,205	14	57	25
Unión Europea	15,344,112	28	15,891,003	13	40,146,940	23	38,326,887	14	162	141
Ásia	6,641,311	12	10,962,048	9	38,497,770	22	45,322,477	17	480	313
China	1,493,328	3	2,595,973	2	18,288,914	11	21,122,485	8	1,125	714
Demás	5,147,983	9	8,366,076	7	20,208,857	12	24,199,992	9	293	189
Otros	9,138,818	16	43,695,413	35	38,953,001	23	95,342,858	35	326	118
MUNDO	55,424,207	100	125,292,457	100	171,659,616	100	274,595,399	100	210	119

Notas: ¹Exceptuando Brasil

Fuente: Aladi

Del lado de las importaciones, en el caso de América del Sur, las principales evoluciones registradas en la década reproducen aquellas observadas del lado de las exportaciones, con algunas discretas diferencias. Se observa la estabilidad de la participación sudamericana y la caída de EE.UU. como origen de las importaciones, así como el impresionante crecimiento de la participación china como proveedor de las compras sudamericanas. A estas evoluciones,

observadas en los flujos de exportación e importación, se añade, en el caso de estos últimos, la caída de participación de la Unión Europea como proveedor de la región.

En el caso de Brasil, la región pierde participación como origen de las importaciones del país, tendencia que también se registra en el caso de las compras provenientes de EE.UU y de la Unión Europea. En contrapartida, se registra, como ya se observara para la región como un todo, el notable crecimiento de las importaciones provenientes de Asia, en función especialmente del desempeño chino y aumento importante de la participación de los “Demás países” como socios comerciales de Brasil también por el lado de las importaciones.

Tabla 2
Importaciones de América del Sur por regiones y países de origen
(2000/2001 y 2008/2009)

País/Bloque	Promedio 2000/2001				Promedio 2008/2009				Tasa de Crecimiento	
	Brasil		América del Sur ¹		Brasil		América del Sur ¹		Brasil	América del Sur ¹
	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	US\$ millones	Part. %	%	
América del Sur	10,681,844	18	26,229,101	31	22,757,393	14	76,050,267	32	113	190
Brasil	-	-	10,396,709	12	-	-	28,317,557	12	-	172
Mercosur	7,770,764	13	16,546,263	19	14,607,562	9	44,251,134	19	88	167
CAN	820,400	1	4,686,884	5	3,977,263	3	18,342,978	8	385	291
Demás	2,090,680	4	4,995,955	6	4,172,568	3	13,456,156	6	100	169
Estados Unidos	13,477,365	23	20,636,570	24	23,991,760	15	46,257,047	20	78	124
Unión Europea	15,611,211	27	15,833,249	19	33,954,793	21	31,586,388	13	118	99
Ásia	9,406,917	16	12,509,980	15	44,262,928	28	52,708,570	22	371	321
China	1,409,749	2	3,703,503	4	19,339,696	12	29,397,382	12	1,272	694
Demás	7,997,169	14	8,806,477	10	24,923,233	16	23,311,188	10	212	165
Otros	9,515,301	16	10,305,013	12	33,040,207	21	30,456,642	13	247	196
MUNDO	58,692,637	100	85,513,913	100	158,007,080	100	237,058,912	100	169	177

Notas: ¹Exceptuando Brasil

Fuente: Aladi

En suma, en la primera década del siglo, el mercado regional permaneció siendo muy importante para los países sudamericanos, bajo la óptica de las importaciones (respondiendo por casi 1/3 del total en 2008/2009). Doce por ciento de las importaciones sudamericanas (exceptuando el propio Brasil) se originaron en Brasil, en los dos bienios. El mercado regional es menos importante para las exportaciones sudamericanas que para las importaciones, pero mantuvo su participación alrededor del 20% del total. Brasil absorbió, en los dos bienios, apenas un 8% de las exportaciones sudamericanas. EEUU y la Unión Europea pierden participación como socios comerciales de Brasil y de América del Sur, en contraste con el crecimiento del peso de China y, en el caso de Brasil, de los “Demás Países”, tanto en la exportación, como en la importación.

La estabilidad en la participación del comercio intra-regional en los flujos de intercambio globales de los países de la región, en la década recién-finalizada, no debe ocultar el hecho de que esta participación fue, en la segunda mitad de la década anterior, nítidamente superior a aquella registrada en los dos bienios considerados. Como se observa en un estudio realizado en 2007, “en el bienio 1995-1996 las exportaciones a América del Sur habían representado el 25% de las exportaciones totales (con un pico en 1996-1997). La reducción de la importancia de América del Sur como destino para las exportaciones de la región es en buena medida explicada por el comportamiento de los países del Mercosur, los que perdieron relevancia como destino para las exportaciones regionales. La participación del Mercosur como destino de las exportaciones totales de América del Sur cayó de 15% en 1995-1996 a sólo 8.8% en 2003-2004” (Bouzas, Motta Veiga y Rios, 2008). En 2008/2009, esta participación poco evolucionó, manteniéndose alrededor de un 10%.

El comercio intra-regional tiene como característica más destacada, en términos de composición, la fuerte presencia de productos manufacturados, en comparación con la composición de la pauta de exportación sudamericana para el resto del mundo, en la que se destacan los *commodities*. De hecho, los cuatro principales productos de la pauta de exportación sudamericana para el mundo, tanto en 2000/2001 como en 2008/2009, son *commodities*. Entre los diez principales productos de la pauta, apenas dos (vehículos automotores y piedras y metales preciosos y semipreciosos) no pueden ser considerados *commodities*.

La pauta de exportaciones para la propia región, aunque también registre fuerte presencia de *commodities*, tiene participación significativa de productos manufacturados, destacándose vehículos automotores, plásticos y máquinas y equipos mecánicos, todos posicionados, en 2008/2009, entre los seis principales productos de exportación intra-regional. Además de esto, la pauta intra-regional de exportaciones de manufacturados registra participación relativamente elevada de bienes de media y alta intensidad tecnológica. Así, por ejemplo, en el caso de las exportaciones de los países del Mercosur hacia los demás países latino-americanos, esta participación alcanzó, en 2009, más de 50% de las ventas totales para la región (en este caso, a América Latina).

Tabla 3
Exportaciones de América del Sur para el mundo: principales productos
(2000/2001 y 2008/2009)

Capítulo del Sistema Armonizado	US\$ mil FOB			
	M0102	Rank	M0809	Rank
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materiales	36,578,897	1	104,261,977	1
74-Cobre y sus obras	5,879,737	2	24,486,939	2
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	4,228,780	3	23,153,595	3
23-Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias, alimentos preparados para	4,021,387	4	11,245,281	4
71-Piedras, metales preciosos(as) o semipreciosos(as), semejantes y sus obras	2,211,606	9	10,704,381	5
08-Frutas, cáscaras de cítricos y de melones	3,224,160	5	8,219,710	6
15-Grasas aceites y ceras animales vegetales	2,028,133	10	7,528,501	7
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	2,953,389	7	7,128,040	8
10-Cereales	2,762,770	8	6,360,023	9
3-Pescados y crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos	3,157,328	6	5,662,326	10

Notas: ¹Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

Tabla 4
Exportaciones de América del Sur para la región: principales productos
(2000/2001 y 2008/2009)

Capítulo del Sistema Armonizado	US\$ mil FOB			
	M0102	Rank	M0809	Rank
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias	3,950,484	1	8,090,729	1
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	2,217,681	2	5,738,265	2
10-Cereales	1,367,616	3	2,526,223	3
39-Plásticos y sus obras	1,063,263	4	2,411,766	4
74-Cobre y sus obras	509,773	7	2,271,435	5
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	772,520	5	1,985,942	6
15-Grasas aceites y ceras animales vegetales	440,107	8	1,368,888	7
48-Papel y cartón, obras de pasta de celulosa, de papel o de cartón	568,865	6	1,221,382	8
12-Semillas y frutos oleaginosos, granos, etc.	350,947	10	1,191,316	9
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	353,169	9	1,105,941	10

Notas: ¹Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

Esta especificidad del comercio intra-regional ya había sido registrada en estudios realizados al final del siglo anterior y comienzo del actual¹ y se mantiene relativamente estable en los dos bienios considerados. En el caso de las exportaciones de los países de la Comunidad Andina y considerando a América Latina como región de destino, se observa, entre 2000 y 2008, una profundización de esta tendencia, ya que las exportaciones de manufacturados de este grupo de países crecen, en el período, a tasas nítidamente superiores a las registradas por las exportaciones para otras regiones y para el mundo (Cepal, 2010). En el Mercosur, la misma observación no es válida, porque el comercio intra-regional de manufacturas crece a tasas próximas a las registradas en las exportaciones sub-regionales para el mundo.

En realidad, esta característica es particularmente acentuada en el caso de los flujos de comercio interno a los acuerdos comerciales sub-regionales - o sea, al Mercosur y CAN, en el caso sudamericano. En los flujos intra-subregionales es que se encuentra la mayor incidencia de manufacturas en los flujos comerciales.

Este hecho apunta para una segunda característica de los flujos intra-regionales: la importancia del comercio intra-subregional dentro de aquellos flujos. Así, por ejemplo, en el caso de los países de la Comunidad Andina, el comercio entre ellos (medido por las exportaciones) respondió, en 2008, por un 57% de las exportaciones de aquellos países hacia América del Sur. Para el Mercosur, esta participación, en el mismo año, fue del 50%.

Una tercera característica del comercio intra-regional – que resulta, en buena medida, del peso de las manufacturas en estos flujos – son los índices relativamente elevados de comercio intra-industria (CII) observados en comparación con los registrados para el comercio de los países sudamericanos con otras regiones del mundo. Así, por ejemplo, Argentina registra un índice de CII - calculado por CEPAL - en su comercio con los demás países de América Latina del orden de 0,41 (0,56 en el comercio bilateral con Brasil), en contraste con un índice de apenas 0,03 en el comercio bilateral con Asia y de 0,27 en su comercio con todo el mundo. En el caso de Brasil, los tres índices son del orden de 0,36; 0,08 y 0,28 respectivamente y, para Colombia de 0,43; 0,02 y 0,23.

¹ Ver, por ejemplo, ALADI (2001)

En realidad, a pesar de las especificidades de las pautas exportadoras de los países sudamericanos, se registra, para todos ellos, el mismo patrón de diferenciación de los índices de CII, en que los indicadores observados para el comercio intra-industrial son más elevados, en el caso de los flujos intra-regionales, que en los demás flujos. Además vale observar que tal característica se intensifica en los flujos de comercio bilaterales que involucran países de un mismo acuerdo de integración en América del Sur - o sea, flujos intra-Mercosur e intra-CAN.

La composición de las exportaciones brasileñas para la región y para el mundo presenta el mismo tipo de diferencia, pero, en este caso, más acentuada que la observada para las exportaciones regionales. De hecho, entre los diez primeros productos de exportación brasileña en 2008/2009, cinco pueden ser caracterizados como *commodities*, cuatro de los cuales se encuentran entre las cinco primeras posiciones del *ranking*. En el caso de las exportaciones brasileñas para la región, sólo dos de los diez principales productos son *commodities* y cuatro de los cinco principales son bienes industrializados. O sea, el diferencial de composición de las exportaciones regionales *vis à vis* de las ventas al mundo es más intenso para Brasil que para los demás países de América del Sur, haciendo de la región un mercado especialmente relevante para los exportadores industriales brasileños.

Tabla 5
Exportaciones brasileñas para el mundo: principales productos
(2000/2001 y 2008/2009)

Capítulo del Sistema Armonizado	US\$ mil FOB			
	M0102	Rank	M0809	Rank
26-Minerales metalíferos, escorias y cenizas	3,191,839	4	16,589,859	1
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias	1,500,427	10	16,173,412	2
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	4,433,926	1	11,568,141	3
12-Semillas y frutos oleaginosos, granos, etc.	2,484,964	7	11,329,920	4
02-Carnes y menudos comestibles	2,079,156	8	11,076,669	5
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	4,265,198	2	10,323,057	6
72-Hierro fundido hierro e acero	3,141,072	5	9,784,622	7
17-Azúcares y productos de confitería	1,847,724	9	7,121,234	8
85-Máquinas y aparatos y materiales eléctricos, sus partes, etc.	3,092,501	6	6,059,637	9
88-Aeronaves y aparatos espaciales, y sus partes	3,564,362	3	5,031,827	10

Fuente: COMTRADE

Tabla 6
Exportaciones brasileñas para la región: principales productos
(2000/2001 y 2008/2009)

Capítulo del Sistema Armonizado	US\$ mil FOB			
	M0102	Rank	M0809	Rank
87-Vehículos automóviles tractores ciclos	1,786,627	1	6,647,495	1
84-Reactores nucleares, calderas y máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos	1,316,755	2	3,723,056	2
85-Máquinas y aparatos y materiales eléctricos, sus partes, etc.	1,016,942	3	3,055,786	3
27-Combustibles minerales, aceites minerales y productos de su destilación, materias	160,808	10	2,955,419	4
72-Hierro fundido hierro y acero	374,135	6	1,697,918	5
39-Plásticos y sus obras	557,745	4	1,447,238	6
73-Obras de hierro fundido, hierro y acero	282,828	8	857,336	7
02-Carnes y menudos comestibles	179,807	9	843,468	8
48-Papel y cartón, obras de pasta de celulosa, de papel o de cartón	539,789	5	842,817	9
40-Goma y sus obras	327,631	7	807,439	10

Notas: ¹Exceptuando Brasil

Fuente: COMTRADE

2.2. Inversiones intra-regionales

Los flujos de IDE direccionados hacia América del Sur han registrado un significativo crecimiento desde mediados de los 90. Así, en el período 1994/1998, los ingresos de IDE en la región fueron del orden de US\$ 34,7 miles de millones anuales, promedio que pasó a US\$ 43,4 miles de millones, en 1999/2003, y a US\$ 57,3 miles de millones en 2004/2008 (alcanzando US\$ 90 miles de millones en este último año). Brasil (con US\$ 26,3 miles de millones), Chile (US\$ 10,6 miles de millones), Colombia (US\$ 7,9 miles de millones), Argentina (US\$ 5,8 miles de millones) y Perú (US\$ 3,4 miles de millones) fueron los principales países receptores de estas inversiones en el período 2004/2008 (Cepal, 2009).

A lo largo de las dos últimas décadas, las estrategias de las transnacionales externas a la región en América del Sur buscaron, tanto en sectores de manufacturas (automóviles, químicos), como en el de servicios (bancos, telecomunicaciones), superar la dimensión de actuación nacional, “regionalizando” su actuación y, en general, haciendo de Brasil el *hub* de sus actividades sudamericanas. Algunas de estas empresas actúan principalmente en los marcos de acuerdos regionales, como el Mercosur (caso de las empresas automotoras), en tanto otras distribuyen unidades de producción en diferentes países de la región, como las empresas de alimentación y bebidas, comercio minorista, telecomunicaciones, etc. Más importante que la diseminación de subsidiarias en la región, es el hecho de que las estrategias de las empresas pasaron a seguir, en muchos sectores, una lógica de división regional o sub-regional del trabajo, complementando funciones y actividades entre los países de la región.²

Una dimensión importante de la evolución de los flujos de IDE para la región hace referencia al fuerte crecimiento registrado en las inversiones direccionadas a sectores intensivos en recursos naturales. Si la década del 90 fue marcada por el crecimiento de los ingresos de IDE en sectores de servicios, como bancos, aseguradoras, energía y telecomunicaciones, la

² De acuerdo con Tussie y Trucco (2010), “... a partir de las reformas económicas de la década del 90, las empresas transnacionales en general (...) contribuyeron para conferir renovado ímpetu a la dinámica de la economía política del regionalismo sudamericano a través de la integración de cadenas de valor”.

primera década del siglo XXI se destacó por la importancia de los flujos de IDE dirigidos a la explotación de recursos naturales. Esta evolución es particularmente notable en Brasil, en Colombia y, en menor grado, en Chile. En Brasil, por ejemplo, en el 2000, las inversiones externas en recursos naturales representaron un 2% de los ingresos totales de IDE (US\$ 649 millones), participación que crece al 29,2%, en 2008 (US\$ 13 miles de millones). En Colombia, esta participación se eleva de un 5% al 54,5%, entre 2000 y 2008. En contrapartida, en función de cambios políticos y regulatorios, países como Venezuela y Ecuador, cuyos ingresos de IDE se concentran históricamente en recursos naturales (petróleo), vieron la participación de este segmento reducirse en las entradas de inversiones externas, con registro de desinversión en los años más recientes (Cepal, 2009).

A lo largo de la última década, América del Sur ganó relevancia como región de origen de IDE después de décadas en que su participación en los flujos de inversiones internacionales se dio como región de destino. Hasta mediados de la década recién-finalizada, el principal inversor sudamericano en la región era Chile (principalmente en el sector de servicios). En el mismo período, las inversiones externas brasileñas, aunque no expresivas, se hacían sobre todo en la región. Así, de las veinte mayores transnacionales brasileñas listadas por CEPAL (2005), sólo tres no tenían operaciones en América Latina (los datos de CEPAL no desagregan a América del Sur). Sobre todo a partir de la segunda mitad de la década, las inversiones brasileñas en la región crecieron, pero no necesariamente acompañaron la expansión de las inversiones brasileñas fuera de la región. Estas fueron marcadas por algunas grandes operaciones, como la compra de INCO por Vale, en Canadá, las adquisiciones hechas por empresas petroquímicas y siderúrgicas brasileñas en EEUU e inversiones en minería en África.

Las inversiones brasileñas en la región todavía representan una parcela pequeña del total de IDE que tiene Brasil como origen. De hecho, excluyendo las inversiones hechas en paraísos fiscales, en 2006/2007, la participación sudamericana en las inversiones externas de empresas brasileñas fue del orden del 12,5%, en tanto el promedio anual de 2008 y 2010 (excluyendo 2009, año de crisis) fue de sólo el 8%³.

Brasil y Chile son hoy los principales países emisores de IDE en la región, teniendo el primer inversor, en 2008, cerca de US\$ 20,5 miles de millones y el segundo US\$ 6,9 miles de millones. Las inversiones externas brasileñas ocurren principalmente en sectores intensivos en recursos naturales, siderurgia, petroquímica y alimentos y bebidas, y se dirigen a países sudamericanos (Perú, Argentina) y africanos, pero también crecientemente a países desarrollados (Canadá, EEUU). En la región, así como en África, inversiones brasileñas en servicios de construcción e ingeniería también son relevantes y ya ocurren hace algunas décadas – mucho antes que comenzasen las inversiones externas de los sectores de la industria.

A diferencia de sus pares asiáticos, las transnacionales latinoamericanas tienen presencia pequeña en sectores de alta tecnología como automóviles, aparatos electrónicos y equipos de telecomunicaciones. La fuerza de las empresas de la región está concentrada en empresas de sectores intensivos en recursos naturales. De acuerdo con CEPAL (2008), esas empresas fueron

³ Según Perrotta, Fulquet e Inchauspe (2011), en los primeros años del siglo XXI, los flujos de IDE brasileños direccionados a América del Sur “llegaron a representar 50% del total de las inversiones de Brasil en el exterior”, pero “entre 2004 y 2008 esta participación se vio reducida al 20,5%” del total.”

lentamente agregando valor a sus productos. Muchas empresas también aprovecharon el crecimiento interno de mercados de la región para conquistar nuevos nichos de mercado en países vecinos o próximos.

El acceso a los mercados domésticos de la región – y la ocupación de *market-shares* significativos en estos mercados – en el caso de bienes de consumo e intermedios y de bienes de servicios, y crecientemente el acceso a recursos naturales parecen ser los principales factores motivadores de las inversiones intra-regionales. En general, inversiones en proyectos intensivos en recursos naturales tienen valores unitarios (por proyecto) muy superiores a aquellos de inversiones en bienes de consumo e intermedios. En este sentido, el crecimiento agregado de los flujos de inversiones intra-regionales refleja, en los últimos años, sobre todo el aumento de peso de los proyectos asociados a recursos naturales en el total de aquellos flujos. Las inversiones brasileñas en la región se dan principalmente a través de adquisición de empresas – y marcas – locales, cuando se trata de bienes de consumo e intermedios. En el caso de sectores intensivos en recursos naturales, hay un número creciente de proyectos *greenfield*.

Gran parte de este conjunto de características puede ser identificada en el flujo de IDE de Brasil hacia Argentina. Los flujos de inversiones de Brasil hacia Argentina crecieron, entre 2003 y 2008, llevando la participación brasileña en el ingreso total de IDE en aquel país de un 4%, en el primer año, al 11%, en el último. Esta participación fue aún mayor entre 2005 y 2007, alcanzando entre un 15% y 17%, cuando las adquisiciones y fusiones fueron por lejos la principal modalidad de entrada de las empresas brasileñas en el mercado argentino. Así, entre 2005 y 2007, la participación brasileña en fusiones y adquisiciones internacionales en Argentina alcanzó porcentajes entre 25% y 35% del total, confirmando la preferencia brasileña por la compra de activos y de marcas en este mercado, *vis à vis* de la opción de inversión *greenfield*.

En el año 2008, antes de la crisis internacional, los principales anuncios de inversiones intra-regionales involucraron empresas brasileñas del sector de petróleo (Petrobrás), minería (Vale y Votorantim), siderurgia (Gerdau) y carnes (JBS y Marfrig) y los principales mercados de destino de estas inversiones en la región fueron Argentina, Colombia y Perú. Las inversiones chilenas se concentraron, en este mismo año, en el comercio minorista con la adquisición de empresas y apertura de tiendas en Perú, Colombia y Brasil.

La dinámica de inversiones intra-regional fue afectada por la contracción del crédito decurrente de la crisis financiera internacional, así como por la desaceleración del crecimiento económico en la región, concentrado en 2009. Pero los datos de 2010 sugieren que, por lo menos en el caso de las transnacionales brasileñas, ya hubo una retomada significativa del crecimiento de las inversiones en la región, además de haber sido iniciados diversos nuevos proyectos.

De ese modo, en el caso de Brasil, según IndexInvest, elaborado por Cindes (www.cindesbrasil.org), durante el año 2010, las empresas brasileñas realizaron 21 inversiones en América del Sur y México, lo que representó un aumento del 30% en relación al número registrado en el año anterior. A pesar de este crecimiento en relación a 2009, el número de inversiones efectuadas en 2010 aún quedó abajo del desempeño registrado en 2007 y 2008, cuando fueron realizadas respectivamente 35 y 29 inversiones brasileñas en la región considerada.

Los principales países receptores de las nuevas inversiones brasileñas fueron Argentina, Colombia y Perú. Perú se destacó por el número de inversiones realizadas en su territorio, pero también por haber recibido dos de los tres mayores aportes de empresas brasileñas en la región - una inversión de Vale, por valor de US\$ 566 millones, y otra de Votorantim, de US\$ 420 millones, ambas relacionadas a la explotación de recursos naturales y de energía. En Argentina, las inversiones involucran diferentes sectores y, en el caso de bienes de consumo, están siendo orientadas por motivaciones *market seeking* y son incentivadas por el objetivo de *tariff (and non tariff) jumping*, buscando los inversores garantizar acceso al mercado argentino en una situación de recrudescimiento del proteccionismo comercial en aquel país. Pero, también en este caso, hay importantes inversiones en curso relacionadas a la explotación de recursos naturales.

En los últimos años, parece haber crecido el peso de factores políticos y relacionados a las políticas domésticas de los países de la región en la decisión de inversión intra-regional de las empresas transnacionales sudamericanas, más allá de las inversiones en Argentina realizadas para eludir barreras comerciales. Así, por ejemplo, inversiones brasileñas en Venezuela – país donde activos extranjeros, inclusive generados por inversiones originarias de la región, fueron recientemente expropiados por el gobierno – son incentivados por la “protección” ofrecida informalmente por el Presidente del país, aunque no siempre este incentivo convence a los potenciales inversores (caso del proyecto petroquímico de Braskem en Venezuela). Por otro lado, inversiones externas de Venezuela en la región también son fuertemente condicionadas por objetivos políticos y su lógica responde a la búsqueda, por el gobierno venezolano, de coaliciones con otros países, como Bolivia, Ecuador y Brasil.

Pero, si las incertidumbres regulatorias y políticas incentivan ciertas inversiones políticamente protegidas y beneficiadas, ellas también desestimulan inversiones externas en los mismos países en que el IDE pasó a ser menos bienvenido, en los últimos años. Existen casos de empresas de la región que, en el período reciente, desistieron de proyectos de inversión intra-regionales o que redujeron su exposición al riesgo político en países de la región en los que ya habían realizado inversiones. En contraposición, la estabilidad regulatoria y la opción por políticas de atracción de IDE parecen importar crecientemente en la decisión de empresas de la región – y de fuera de ella – de invertir en países como Perú, Chile y Colombia.

Como los IDEs - extra e intra-regionales - en América del Sur crecientemente se orientan hacia sectores intensivos en recursos naturales y energía, se puede prever que el peso del condicionante “riesgo político” y de los diferentes instrumentos para mitigar tal tipo de riesgo tiende a aumentar. El potencial de conflictos asociados a tales inversiones involucra no sólo a los gobiernos de los países receptores – sobre todo cuando las políticas de estos son pautadas por la agenda del nacionalismo económico – sino también a segmentos de la sociedad civil, como las comunidades directamente afectadas por las inversiones.

3. Las políticas de inserción internacional de los países sudamericanos

3.1. El ambiente regional: fragmentación y polarización en las estrategias de inserción

Durante los 90, el paradigma de política económica doméstica y externa de los diferentes países sudamericanos evolucionó a lo largo de una trayectoria de liberalización. Es verdad que las estrategias nacionales no eran idénticas, algunas privilegiando la apertura unilateral y complementándola con acuerdos bilaterales (caso de Chile), otras concentrando los esfuerzos

de apertura en los compromisos firmados en acuerdos preferenciales con países desarrollados (México) o con países vecinos (Brasil). Además, la intensidad de adhesión al paradigma liberal de política fue “modulado” por características económicas y político-institucionales nacionales, variando bastante según los países. En el espectro de posiciones, Brasil fue el país de la región cuya adhesión al paradigma liberal fue más condicionada por el “peso” de la tradición industrialista y proteccionista, en tanto Argentina se situó en el polo opuesto, adoptando un patrón “maximalista” de adhesión a políticas liberalizantes.

Independientemente de la intensidad de la adhesión de los distintos países al paradigma liberal, la dirección de los cambios fue la liberalización y, en el plano de las políticas comerciales, esta tendencia se tradujo en iniciativas unilaterales y en la participación en procesos preferenciales de negociación ambiciosos involucrando países desarrollados. Acuerdos comerciales intra-regionales también adquirieron dinamismo, a través de mecanismos sub-regionales, cuyo objetivo explícito era la constitución de uniones aduaneras (Mercosur) y bilaterales (diversos acuerdos de libre comercio firmados entre los países de la región).

En la década actual, esta convergencia desapareció, dando lugar a la adopción de estrategias diversas – e incluso divergentes – de inserción internacional. Por un lado, algunos países buscaron ampliar su integración a la economía internacional implementando políticas de apertura comercial para bienes y servicios y de estabilidad de reglas y protección a los inversores extranjeros. Esos son los países que decidieron negociar con EE.UU y la Unión Europea y que, a excepción de Chile, son parte de esquemas sub-regionales de integración (esencialmente Perú y Colombia).

Por otro lado, se consolidó un grupo de países que se resisten no sólo a realizar movimientos más expresivos de apertura comercial, pero también a asumir compromisos con reglas no estrictamente comerciales en los acuerdos (Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia). Todos estos países, a excepción de Brasil, pasaron a adoptar políticas públicas que revierten nítidamente tendencias que se manifestaron en los años 90⁴.

A partir del inicio del siglo, los movimientos de revisión de las políticas económicas de países como Argentina, Venezuela y Bolivia han provocado cambios en la política comercial y de atracción de inversión externa practicada por esos países. Se registra, en esta línea, un recrudecimiento del proteccionismo comercial, denuncia de acuerdos bilaterales de inversiones y, en el caso de los dos últimos países, expropiación de activos extranjeros.

⁴ Las evoluciones observadas en las políticas de inserción internacional de los países de la región se insertan en un proceso global de revisión de paradigmas de política económica. Difícilmente se podría entender la evolución reciente de las estrategias de política económica y de inserción internacional en diversos países sudamericanos sin tener en cuenta el ambiente internacional favorable a la crítica del proyecto liberal de apertura de los mercados y de convergencia regulatoria en torno de modelos provistos por los países desarrollados, dominante en los 90. La crisis económica de 2008 intensifica la percepción de los riesgos de la interdependencia, introduce nuevas fuentes de tensiones y conflictos económicos entre países y produce un ambiente menos favorable a la cooperación en la esfera internacional. En los países en desarrollo, gana nuevo aliento la idea de un Estado fuerte en la economía como mecanismo de provisión de la seguridad y de la cohesión social amenazadas por la inestabilidad y por las incertidumbres de la economía global.

O sea, hay una clara segmentación de las estrategias de inserción internacional vigentes en América del Sur, reforzada por la “politización” - defendida por los países revisionistas - de agendas económicas domésticas y externas, pero hay, más allá de la oposición entre liberales y revisionistas, líneas secundarias de clivajes que dificultan la generación de consensos abarcadores (multitemáticos) dentro de cada uno de los grupos.

3.2. De las divergencias en las estrategias nacionales a la crisis de la integración

En este contexto, las iniciativas de integración, que tomaron aliento en los 90, especialmente a través de los dos acuerdos sub-regionales (Mercosur y CAN), perdieron aliento y parecen vivir un largo período de estancamiento y crisis de identidad. En el caso de la CAN, el clivaje político entre países liberales y nacionalistas prácticamente inviabilizó el proyecto integracionista, y la firma, por apenas dos miembros del grupo, de acuerdos bilaterales con EE.UU y la Unión Europea, reduce las chances de una retomada del proceso.

En el Mercosur, donde se registró una fuerte convergencia en las orientaciones políticas de los cuatro gobiernos, el proyecto de integración permaneció prácticamente estancado, reflejando la enorme dificultad que tiene el nacionalismo económico para acomodar objetivos de cooperación regional (inclusive la integración) y visiones de largo plazo en el plano de la política económica externa.

Si las fuerzas de integración heredadas de la década anterior están fragilizadas, las nuevas iniciativas – inspiradas en lo que se denominó el “regionalismo pos-liberal” – enfrentan grandes dificultades para “despegar”.

De hecho, en medio de la crisis de los proyectos de integración típicos de los 90 – “anclados” en el regionalismo abierto y en una agenda esencialmente comercial – emerge, a través de iniciativas bastante heterogéneas como CSAN, UNASUL y ALBA, un regionalismo que se podría denominar pos-liberal en la región. Este pretende expresar, en el campo de las relaciones intra-regionales, un nuevo orden de prioridades y una nueva agenda directamente relacionada al desplazamiento hacia la izquierda del eje de poder político en diversos países de la región.

La hipótesis básica del regionalismo pos-liberal es que la liberalización de los flujos de comercio y de inversiones y su consolidación en acuerdos comerciales no sólo no son capaces de generar “endógenamente” beneficios para el desarrollo, más aún, pueden reducir sustancialmente el espacio para la implementación de políticas nacionales “de desarrollo” y para la adopción de una agenda de integración preocupada con temas de desarrollo y de equidad.

De ahí resultan, en las iniciativas informadas por este paradigma, dos consecuencias. La primera de ellas es la reducción acentuada de la importancia atribuida a la dimensión comercial o al encuadramiento de la agenda comercial según una visión de administración estatal de los flujos (caso de ALBA).

La ampliación temática de la agenda para incluir asuntos no económicos es la segunda consecuencia de la adopción de la hipótesis básica de ese paradigma. Esos temas son traídos a la agenda según criterios bastante diversificados, como la supuesta pertinencia para viabilizar

objetivos de desarrollo y/o de equidad, la necesidad de participación en el proceso de grupos sociales que habrían sido excluidos de los modelos liberales de integración, etc.

Ese doble movimiento – la reducción de la importancia de la dimensión comercial de la integración y la ampliación de la agenda yendo más allá de los límites de la temática económica – impone desafíos no triviales para el regionalismo pos-liberal. Aunque en otras regiones del mundo, como Asia, la agenda económica de cooperación entre países venga evolucionando en el sentido de integrar dimensiones no comerciales, ella no se hace en detrimento de la temática más tradicional de los acuerdos de comercio, que parece ser un componente ineludible de la agenda del nuevo regionalismo asiático⁵.

Además, formas no comerciales de cooperación tienden a ser mucho más exigentes institucional y políticamente que la simple liberalización recíproca de flujos comerciales. La experiencia del Mercosur es elocuente, en ese sentido: superada la fase de liberalización automática, gradual y universal de las tarifas dentro del bloque, éste pasó a presentar enormes dificultades para avanzar en las áreas no comerciales de su agenda temática (Motta Veiga, 2003).

Otro desafío que la ampliación de la agenda económica impone se relaciona a las dificultades para hacer operativas determinadas ideas o temas-clave de la nueva ideología integracionista, como es el caso del “espacio para políticas”, de las “políticas para fomentar la complementación productiva” o de aquellas dirigidas al tratamiento de las asimetrías. La implementación de esas orientaciones se tropieza sea con restricciones económicas e institucionales (caso del tratamiento de las asimetrías), sea aún en la definición de instrumentos y mecanismos para concretar el objetivo genérico (por ejemplo, la complementación productiva). En tanto, la implementación del concepto de “espacios de política” es esencialmente negativa y, por eso, más fácil de realizar: para hacerlo, basta evitar que se consoliden en acuerdos internacionales compromisos vistos como capaces de restringir la libertad para hacer políticas “de desarrollo”. En el caso de la integración sudamericana, el efecto de esa postura de preservación del *policy space* nacional es la resistencia a compartir soberanía económica en áreas donde tal compartimiento sería necesario para hacer avanzar objetivos integracionistas.

Los esfuerzos para avanzar en el área de la cooperación política - que están por detrás de la creación de UNASUL - tampoco fueron capaces de superar los obstáculos a la cooperación e integración regionales que representan el nacionalismo económico y la prioridad casi absoluta conferida por diversos países de la región a sus agendas domésticas *vis à vis* de la agenda regional (o mismo sub-regional). Las mismas divergencias entre visiones y proyectos que se identifica entre los países sudamericanos en el área económica afloran en la esfera política y, eventualmente, con mayor intensidad.

⁵La experiencia europea – referencia mayor del regionalismo – también provee un ejemplo interesante al respecto. De hecho, esa experiencia fue capaz de integrar gradualmente a su agenda temas no comerciales y no económicos, pero lo hizo sin perder nunca de vista la prioridad de la agenda de liberalización comercial y de la competencia entre sus miembros y entre ellos y el resto del mundo. En ese sentido, el proceso de integración europea, que parece inspirar a los críticos de la “integración liberal” por su capacidad para incorporar a la agenda temas relacionados a la equidad y al desarrollo, es antes un ejemplo de ampliación de la agenda sin perjuicio de la prioridad concedida a la liberalización.

Por lo tanto, concluida la primera década del siglo XXI, el balance de los resultados de la región en términos de cooperación y de integración regional es negativo. Los esquemas de cooperación heredados de la década anterior – fuertemente apoyados en procesos de integración comercial – perdieron fuerza o pasaron a ser directamente cuestionados, en tanto los nuevos proyectos en áreas no comerciales demuestran grandes dificultades para avanzar. Como en otras épocas de la historia de la región, el proyecto de integración sudamericana parece confinarse cada vez más a la retórica - y, peor aún, satisfacerse con eso.

4. Las estrategias regionales de los países sudamericanos

4.1. La estrategia brasileña

El gobierno Lula buscó, desde el principio, aumentar el grado de prioridad concedido por la política externa brasileña a la región – profundizando la tendencia esbozada en el segundo gobierno FHC, cuando se creó IIRSA – pero lo hizo a partir de un diagnóstico crítico de la agenda de cooperación e integración de los 90. Sin embargo, eso se tradujo menos en la adopción y en la promoción de una activa “agenda de integración pos-liberal” que en una actitud de complacencia y simpatía en relación a las tendencias emergentes en la región.

Como resultado, Brasil priorizó la implementación de un proyecto regional de cuño político – CSAN y después UNASUL – y apoyó - sin mucho énfasis y sin consecuencias prácticas perceptibles - la “diversificación” temática de la agenda de cooperación e integración.

Más ilustrativa de la postura brasileña frente al nuevo ambiente fue la manera encontrada por el gobierno Lula para lidiar con situaciones de conflictos en el área económica involucrando intereses brasileños y gobiernos de países que comparten con el brasileño la crítica al modelo económico de los 90. Y en lo general, la postura brasileña fue la “paciencia estratégica” en relación a las medidas de los vecinos y la aceptación de los pleitos de éstos como anhelos legítimos generados por proyectos nacionales de desarrollo.

En lo particular, conflictos comerciales o relacionados a inversiones brasileñas en el exterior fueron tratados bilateralmente, no generando, de parte del gobierno brasileño, iniciativas de represalia, pero tampoco llevando a Brasil a invertir en el establecimiento de “reglas de juego” aplicables a flujos de comercio e inversiones intra-regionales (o aún bilaterales).

La estrategia brasileña frente a una región enfrentada a cambios profundos y acelerados fue, por lo tanto, esencialmente reactiva - excepto en la propuesta de proyectos políticos ambiciosos como UNASUL. Esta postura del gobierno Lula generó muchas críticas domésticas a su política sudamericana, pero tales críticas en general se circunscribieron a la denuncia de la “debilidad” de la posición brasileña frente a países económica y políticamente débiles.

De forma más consistente, la posición del gobierno Lula fue cuestionada por la idea de que la creciente asimetría económica entre Brasil y lo restante de la región, aunado a la proyección internacional adquirida por Brasil en foros e instancias globales, reduciría los incentivos para una inversión significativa de capital político del país en la región.

En esta visión, que se apoya en evoluciones estructurales de la economía brasileña y en el creciente protagonismo de Brasil en arenas de negociación globales y multilaterales, una inversión significativa del país en la región no es inevitable y ni necesariamente deseable. La integración regional no es vista como elemento esencial de la política externa brasileña y la

importancia atribuida a la región debería ser relativizada a la luz de los intereses crecientemente diversificados del país, en términos geográficos⁶. El aumento de la integración de Brasil con la economía mundial sería el principal objetivo de la estrategia de inserción internacional de Brasil, “enmarcando” su política regional.

El problema es que esta visión – que se apoya en evoluciones estructurales incuestionables – puede llevar a una postura de relativa indiferencia de Brasil frente a la evolución de la región. Si eso ocurriera, de cierta forma convergiría con la posición de paciencia estratégica y de complacencia frente a la parálisis de la agenda económica de cooperación e integración que caracteriza el gobierno Lula. De ambas posturas tiende a emerger una estrategia reactiva en que Brasil responde - con mayor o menor complacencia, según la posición - a acciones e iniciativas de otros países de la región.

Ciertamente el ambiente político de la región y la diversificación geográfica de intereses de Brasil no estimulan la concesión de prioridad a la región en el ámbito de la política económica externa del país. Se puede, sin embargo, cuestionar legítimamente si políticas reactivas y posturas de indiferencia son sustentables y/o deseables, desde el punto de vista de los intereses económicos brasileños. Este argumento se asienta en dos constataciones.

La primera se refiere a la densificación de las relaciones económicas de Brasil con su región de entorno, observada en la últimas dos décadas. Hoy, los intereses brasileños en América del Sur son variados y crecientes, involucrando intereses y actores diversificados: la región absorbe cerca del 20% de las exportaciones brasileñas y es un destino importante para las manufacturas; las inversiones de empresas brasileñas han aumentado de forma expresiva en los últimos años; se expanden los flujos migratorios intra-regionales que tienen a Brasil como origen y como destino. Además, existe un potencial importante de cooperación e integración en temas como energía, infra-estructura, al tiempo que la cuestión ambiental y climática, el papel de la Amazonia y la expansión del ilícito transaccional constituyen temas de interés compartido por Brasil y varios de sus vecinos.

La segunda hace referencia a los cambios en la geografía económica mundial con la ascensión de China y a sus impactos sobre los sectores productivos de los países sudamericanos, que agregan complejidad a la agenda brasileña en la región. Los productos industriales brasileños vienen perdiendo espacio con los competidores asiáticos en los países de América del Sur. Ese riesgo es agravado por la negociación de acuerdos comerciales entre algunos países de la región con países asiáticos.

Aunque el proyecto sub-regional de integración (Mercosur) e iniciativas empresariales de exportación y de inversiones intra-regionales hayan generado significativos intereses

⁶ Este tipo de visión tiene impactos incluso mismo sobre las percepciones brasileñas acerca de las relaciones con Argentina: “Entre los factores condicionantes considerados en ese trabajo, la tendencia de evolución más acentuada en los últimos años se refiere a la intensidad de la percepción de la asimetría de tamaño entre las dos economías, “duplicada” por un nuevo tipo de asimetría que se podría denominar “asimetría de proyección internacional”. En esa visión, la percepción de que Brasil viene ganando proyección internacional en los foros y agendas económicas relevantes (...) contrasta con el aislamiento internacional de Argentina y con la postura radicalmente defensiva que el país adopta en esos foros. La disposición para, en ese escenario, condicionar opciones y posicionamientos brasileños en el área internacional a las restricciones derivadas de las posturas argentinas se han reducido drásticamente, entre actores privados y públicos en Brasil” (Motta Veiga, 2009).

económicos en la región, como un mercado, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil considerando la integración sudamericana bajo una óptica positiva, estos incentivos económicos y preferencias políticas no fueron capaces de generar inflexiones más profundas y duraderas en la matriz de política regional de Brasil. Más que para cualquier país de la región, se aplica a Brasil la caracterización del regionalismo sudamericano ofrecida por Merke (2010): “un proceso híbrido que tanto aparece como un espacio sub-óptimo en el que son pocos los actores que desean sepultarlo, pero también son pocos los actores que desean perfeccionarlo”.

Concretamente, la agenda económica de Brasil en la región ha sido pautaada:

- por una reducción de la prioridad, de hecho, al Mercosur;
- por el uso de canales bilaterales de interlocución y negociación – aún con los socios del bloque sub-regional y, en especial, con Argentina; y
- por la elección de América del Sur como espacio de referencia para las nuevas iniciativas, esencialmente de carácter político (UNASUL).

Como Brasil prioriza proyectos de cooperación de carácter político, en el plano regional, y su agenda económica tiende a diversificarse geográficamente fuera de la región, la perspectiva de una evolución inercial que lleve a la reducción gradual del peso de América del Sur en la agenda de política externa del país parece hoy bastante realista.

Vale observar también que, aún bajo la óptica política que orientó la estrategia brasileña para la región en la década recién-concluida, la “expansión del involucramiento político brasileño en crisis locales, sumada a las actividades comerciales y de inversiones crecientes con sus vecinos sudamericanos” (Soares de Lima y Hirst, 2009) no generó los resultados esperados por la diplomacia de Brasilia en términos de apoyo “inmediato y automático al liderazgo regional en asuntos globales”. Países que tienen orientaciones de política económica y externa diversas en la región se resisten a respaldar candidaturas brasileñas a puestos de comando en instituciones internacionales y niegan legitimidad a iniciativas que puedan ser evaluadas como pasos para la consolidación de un liderazgo de Brasil en la región. En este sentido, en muchas ocasiones, la región aparece, frente a la aspiraciones globales de Brasil, antes como un límite que como una oportunidad, evidenciando, para el caso brasileño, “la complejidad del nexo regional-global” que además afecta a todos los BRICs (Hurrell, 2009).

4.2. Las estrategias de los demás países para la región y frente a Brasil

Aunque históricamente la política externa de los países sudamericanos (a excepción de Brasil) se haya “centrado fundamentalmente en la política regional” (Tussie y Trucco, 2010), las dos últimas décadas introdujeron inflexiones que, cuando no cuestionan, recalifican esta centralidad de América del Sur.

La prioridad concedida, en los 90, a los proyectos sub-regionales de integración dio contenido a una agenda económica regional, centrándola en la liberalización de los flujos de comercio e inversiones y articulándola con estrategias de apertura en relación al resto del mundo.

La crisis de esta configuración, en la primera década del siglo, inauguró la agenda del regionalismo pos-liberal - que, en su versión extrema, lleva a un “regionalismo identitario”, fundiendo nacionalismo y mito de la unidad regional. Pero ella también llevó a países que mantuvieron la orientación liberal de los 90 a buscar fuera de la región, sobre todo después del fracaso del ALCA, proyectos y modelos alternativos de integración económica – el regionalismo internacionalista, en la expresión de Merke (2010).

La convergencia en torno de América del Sur como “región cognitiva” o productora de sentido económico o político para los países se redujo, y “el regionalismo significa distintas cosas para diferentes países”, reflejando la diversidad, entre países, de la estructura doméstica de preferencias políticas y de incentivos económicos en relación al tema (Merke, 2010).

Si el significado de la región varía según los países sudamericanos y según las contingencias históricas que éstos atraviesan, lo mismo se puede decir de las visiones y estrategias de estos países en relación a Brasil. Estrictamente, no se puede afirmar que los países de la región tengan estrategias de relacionamiento con Brasil. Hay, en diversos países de la región, un elevado grado de volatilidad de las políticas externas, en función de las orientaciones político-ideológicas de los gobernantes. Más allá de eso, existen, en todos los países, visiones divergentes acerca de los objetivos e intereses a perseguir en la relación con Brasil y, en muchos de ellos, el grado de divergencia entre posiciones de diferentes actores frente a aquel relacionamiento creció en los últimos años.

Se puede – eso sí – hablar de una economía política de las relaciones con Brasil, involucrando actores/intereses domésticos y cuyo resultado líquido constituye el posicionamiento del país frente a su gran vecino regional. En este sentido, “mapear” las posiciones de los países sudamericanos en relación a Brasil requeriría identificar factores económicos y políticos que condicionan percepciones y posicionamientos de cada país frente a Brasil, así como los actores e intereses que intervienen en la arena de la política externa, específicamente en la esfera de las relaciones con Brasil.

Supera el objetivo de este trabajo reproducir, para el conjunto de los países sudamericanos, el ejercicio de identificación de los factores que condicionan las posiciones de aquellos países frente a Brasil y de los actores que los traducen en intereses y políticas, así como de las tendencias de evolución de estos factores en los últimos años.

A grosso modo, en los países revisionistas (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), las políticas externas perdieron autonomía, siendo casi completamente subordinadas a razones y objetivos de política doméstica. Las relaciones con Brasil no escaparon a esta regla y tales países ven con buenos ojos iniciativas brasileñas para la región cuyo contenido sea esencialmente político (UNASUL, por ejemplo) o cuyo contenido económico indique un distanciamiento frente a mecanismos y regímenes internacionales de regulación, apuntando a la idea de “autonomía regional” o permitiendo una lectura “anti-hegemónica” (Banco del Sur, por ejemplo).

En lo que se refiere a las relaciones económicas bilaterales, tales países tienden a aplicar a sus relaciones con Brasil una lectura de tipo “Norte x Sur”, posicionándose como países del Sur frente a una potencia “imperialista”. La excepción a esta regla ha sido Venezuela, que – también por razones políticas – ha incentivado el comercio bilateral con Brasil y las inversiones de empresas brasileñas.

Países cuyas políticas económicas externas siguieron las directrices de liberalización adoptadas en los 90 (Chile, Colombia y Perú) tienen posturas menos entusiasmadas en relación a las iniciativas políticas regionales de Brasil – a pesar de la reacción altamente positiva del gobierno Bachelet, en Chile, a la propuesta de creación de UNASUL – y enfocan sus intereses y objetivos en la dimensión económica de la relación.

Tales países combinan una demanda de mejor acceso al mercado brasileño para sus exportaciones con esfuerzos para atraer inversiones de empresas de Brasil. Estas posturas traducen la convergencia de intereses gubernamentales y empresariales en torno a un proyecto liberalizante y de integración del mundo, en el cual la región como tal tiene peso limitado. Pero, como ya se observó, la creciente inversión brasileña en sectores de energía y recursos naturales en estos países – incentivados por los gobiernos locales – pueden tornarse focos de tensión política en el futuro.

Pese al hecho de haber tenido gobiernos de izquierda en los últimos años, Uruguay y Paraguay tienen agendas de intereses frente a Brasil que en mucho se aproximan a las de Perú y Colombia. Pero sus intereses en la relación bilateral integran la dimensión “vecindad geográfica”, lo que agrega a esta agenda temas específicos, inclusive con algún potencial de generación de conflictos con Brasil (véase el caso de los *royalties* de Itaipu).

En este escenario, no puede causar sorpresa el hecho de que las relaciones económicas de Brasil con los países de la región se estén “procesando” esencialmente por el eje bilateral y eso mismo en el caso de los socios brasileños del Mercosur. Más que sólo un resultado de una estrategia brasileña, este privilegio que ha disfrutado el bilateralismo apunta también a la crisis de los acuerdos sub-regionales de integración y a la diversidad de incentivos y preferencias de políticas en el área económica externa, que caracteriza a los demás países de América del Sur.

5. El papel de la región en las estrategias futuras de los países sudamericanos

Considerando los flujos de comercio e inversiones como un indicador de las relaciones económicas entre Brasil y América del Sur, la década recién-concluida se caracteriza por la estabilidad. Los flujos comerciales entre Brasil y la región mantuvieron sus niveles de participación en el comercio global de ambos, después de la caída registrada entre la segunda mitad de los 90 y el comienzo de la década siguiente. En tanto, los flujos de inversiones intra-regionales crecieron, pero especialmente en el caso de Brasil tal crecimiento no parece haber sido superior a la expansión de los flujos de IDE brasileño en el mundo.

Por lo tanto, en un período en el cual el gran destaque en la distribución geográfica del comercio exterior de los países de la región (inclusive Brasil) fue el fuerte crecimiento de la participación de China y, secundariamente, la pérdida de peso de socios comerciales tradicionales como EE.UU. y la Unión Europea, la importancia relativa de Brasil para América del Sur y vice-versa permaneció estable.

Como se observó en la sección 2 de este trabajo, características cualitativas de los flujos de comercio y de inversiones entre Brasil y la región otorgan a ésta un papel más relevante para los sectores brasileños manufacturero y de servicios de ingeniería de aquel que se deduciría de los datos agregados de comercio. Es muy plausible que, en cada país sudamericano, un análisis más detallado de los flujos de comercio con Brasil identifique intereses sectoriales para los cuales el mercado brasileño es particularmente importante.

La dimensión de la economía brasileña, su peso en la región y su estructura compleja y diversificada, así como el hecho de que Brasil tiene fronteras geográficas con casi todos los demás países sudamericanos, sugieren que el país puede actuar como un vector consistente de los esfuerzos de integración y cooperación intra-regional.

Hubo un claro esfuerzo, a lo largo de la década, para conferir mayor relevancia a la región en la política externa brasileña. En el registro de las preferencias de política se puede decir que la importancia de la región para Brasil aumentó, aunque tal relevancia haya encontrado dificultades para concretizarse en iniciativas relevantes, especialmente en la esfera económica.

Ni las características estructurales de la economía brasileña y tampoco la identificación de áreas de cooperación e integración con elevado potencial de ganancias para los diferentes países de la región (integración energética, seguridad alimentar, cambio climático, entre otros) parecen bastar para movilizar gobiernos y sociedades civiles de la región en torno de estos objetivos.

Recíprocamente, incentivos y motivaciones económicas han sido suficientes para movilizar intereses empresariales, sectoriales y gubernamentales en torno de proyectos específicos (la construcción de una carretera, por ejemplo), pero parecen tener todavía escasa influencia en la definición de las preferencias de política de los países sudamericanos (inclusive Brasil) en relación a la región. Eso porque la definición de las preferencias de política de los países sudamericanos en relación a la región todavía es poco permeable a la influencia de la dimensión económica y bastante sensible a factores no económicos, como, por ejemplo, las orientaciones político-ideológicas de los gobiernos, caracterizándose muchas veces por la volatilidad.

Pese a estas consideraciones, la importancia de Brasil en la agenda externa de los países de la región parece también haber crecido en la década recién-concluida, sea en función de dinámicas políticas endógenas de tipo identitaria (Ecuador y Bolivia), de la búsqueda de apoyo político brasileño en la región (Venezuela) o del interés en atraer inversiones brasileñas y verlo actuar como mediador de conflictos entre países sudamericanos (Colombia, Perú y Uruguay).

¿Cómo evolucionará este cuadro en los próximos años? Especular sobre el futuro de las relaciones entre Brasil y los países sudamericanos presupone identificar los factores – internos a la región y globales – que condicionarán las perspectivas de futuro de las relaciones entre Brasil y América del Sur.

5.1 Condicionantes globales

En el plano global, tres factores aparecen como condicionantes del proceso, en una visión prospectiva: el desempeño de las economías desarrolladas, la evolución de la economía china y el ambiente político internacional en que evolucionará la “globalización”.

En lo que se refiere al desempeño de las economías desarrolladas, la perspectiva, para los próximos años, es de bajo crecimiento. A los efectos de la crisis económica se sucederán los impactos sobre la dinámica de crecimiento de los esfuerzos de reequilibrio de la situación fiscal de estos países, fuertemente deteriorada por las políticas de respuesta a la crisis.

En este escenario, los mercados de los países desarrollados serán caracterizados por el bajo dinamismo. Los impactos de esta evolución se harán sentir probablemente con mayor intensidad en países que buscaron una estrategia de integración a los mercados del Norte – como Perú y Colombia. Para la industria brasileña, la perspectiva de bajo dinamismo de las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea – que absorben relativamente más productos manufacturados brasileños que el mercado asiático – aumenta la importancia de América del Sur como posible destino de sus exportaciones.

En el caso de China, así como los impactos generados por su emergencia sobre América Latina en la década que finaliza están estrictamente asociados al ritmo de crecimiento chino y al modelo de desarrollo adoptado por ella, parece correcto afirmar que impactos futuros dependerán de la trayectoria de la evolución de estas variables-clave.

En este sentido, el año 2010 dejó claro que presiones domésticas y externas llevarán a los dirigentes chinos a optar por la reorientación del modelo de crecimiento, que aumentaría el consumo doméstico como parcela del PIB. En este escenario, China mantendría elevadas tasas de crecimiento, sustentando altos niveles de importación de materias primas y productos intensivos en recursos naturales.

La implementación de un modelo de crecimiento más dirigido hacia el mercado interno y las perspectivas de gradual apreciación de la moneda china contribuirían para la reducción de la presión competitiva de los productos chinos con las manufacturas sudamericanas en los mercados de la región. Además de eso, la gradual apreciación de la moneda china crearía nuevos incentivos para los IDEs chinos en el exterior y, dada su base de recursos naturales, América del Sur aparece como fuerte candidata a recibir una parcela expresiva de estas nuevas inversiones.

La convergencia entre demanda china dinámica y crecimiento débil de la demanda de los países desarrollados significará para los países sudamericanos un incentivo a la continuidad de la tendencia de consolidación de la región como un polo proveedor de materias-primas y recursos naturales para los mercados asiáticos.

La tendencia, en este escenario, es que el comercio intra-regional como máximo mantenga su participación en los flujos comerciales globales de los países sudamericanos y que los incentivos económicos para la integración se mantengan limitados. En contrapartida, para los sectores industriales exportadores de la región, los mercados sudamericanos se tornarán más relevantes.

El tercer factor – el ambiente político en que se procesa la globalización – pasó, en la primera década del siglo XXI, por intensas transformaciones, que sirvieron de telón de fondo para la revisión de las políticas liberalizantes de los 90 en la región. De hecho, la década que termina asistió a la erosión, en los países centrales del capitalismo, del consenso liberal que respaldó el orden económico global vigente a partir de la Segunda Guerra Mundial.

En el escenario aquí diseñado, los países desarrollados tendrán crecimiento anémico, el dinamismo estará concentrado en los países en desarrollo y la crisis de legitimidad del sistema multilateral de gobernanza no será superada. La hipótesis de que, de esta coyuntura, emergerá naturalmente un orden global multipolar es frágil: como observan Bremmer y Roubini (2011) , los principales competidores de EE.UU. estarán muy ocupados con

problemas domésticos y en sus fronteras para asumir responsabilidades internacionales significativas. La resultante de esta evolución puede llegar a ser un orden global en el que serán pocos los incentivos para la búsqueda de soluciones cooperativas en escala internacional (ver G20).

Esta variable global puede tener implicaciones importantes para el futuro de las relaciones entre Brasil y su vecindad geográfica, impactando la evolución de las variables internas a la región, al incentivar (o, al contrario, desestimular) intereses y posiciones orientados a la integración de los países de la región a la economía mundial.

5.2 Condicionantes regionales

En lo que se refiere al ambiente regional, dos variables parecen más relevantes en cuanto condicionantes de la evolución de las relaciones entre Brasil y la región. En primer lugar, el grado de involucramiento de Brasil con la economía global, tanto en términos de integración económica con el mundo como de protagonismo en las agendas económicas y políticas globales. En segundo lugar, la evolución política doméstica en los demás países sudamericanos.

Un involucramiento creciente de Brasil con la economía global y su agenda de negociaciones multitemáticas limita las probabilidades de asignación de mayor prioridad a la agenda regional del país. Aún para la industria brasileña – que tiene un interés como exportador e inversor en la región – la relevancia de la región y su peso en las estrategias de negocios de las empresas parece limitada y condicionada por el desempeño de Brasil como *player* global.

Como contrapartida, un ambiente internacional dominado por políticas que cuestionan la globalización y por debilidades en los principales foros de concertación económica internacional tiende a aumentar el peso de la región para Brasil, tanto en términos económicos como políticos.

Del lado de los demás países sudamericanos, la variable central parece ser la evolución de los cuadros políticos domésticos y los reflejos de éstos sobre las preferencias de política en relación a los temas de integración y cooperación regionales dominantes en estos países.

En un escenario en que serán limitados los incentivos para la integración, originarios del orden internacional y de la evolución de la relación entre Brasil y el resto del mundo (fuera la región), la actitud de los países sudamericanos en relación a Brasil y a la agenda de integración regional podrá desempeñar un papel relevante en la definición de las posibilidades de avanzar en esta agenda.

Referencias bibliográficas:

ALADI (2001) - Impacto del Alca en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con Estados Unidos y Canadá - ALADI/SEC/Estudio 139, 24 de setiembre de 2001

Bremmer, I. e Roubini, N. (2011) - G-Zero World, in Foreign Affairs, March-April.

Bouzas, R.; Motta Veiga, P. e Rios, S. (2007) - Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, in Lagos, R. (comp.) - América Latina: integración o fragmentación? Edhasa.

CEPAL (2010) - Latin America and the Caribbean in the world economy.

CEPAL (2005), (2008) e (2009) - Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean.

Hurrell, A. (2009) - Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes? In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

INDEXInvest. www.cindesbrasil.org

Merke, F. (2010) - Conclusiones sobre la economía política del regionalismo en Sudamérica, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

Motta Veiga, P. (2009) - Percepções brasileiras da Argentina: a parceria com o tango dá samba? - Breves CINDES 18, setembro.

Motta Veiga, P. (2003) - A agenda de institucionalização do Mercosur: os desafios de un proyecto em crisis, *paper* elaborado para o BID, junho.

Perrotta, D; Fulquet, G. e Inchauspe, E. (2011) - Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileiras en Sudamérica: ¿integración o interacción? In Nueva Sociedad, enero.

Soares de Lima. M.R. e Hirst, M. (2009) - Brasil como país intermediário e poder regional, In Hurrell, A.; Soares de Lima, M.R.; Hirst, M.; MacFarlane, N.; Narlikar, A.; Foot, R. - Os Brics e a ordem global, FGV de bolso - Série Entendendo o Mundo, FGV Editora.

Tussie. D. e Trucco, P. (2010) - Los actores nacionales en la integración regional: elementos para el análisis y evaluación de su incidencia en América del Sur, in Tussie, D. e Trucco, P. (eds) - Nación y Región en América del Sur: los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, LATN/FLACSO, Ed. Teseo.

LOS AUTORES

Pedro da Motta Veiga, es Director del Centro de Estudios Integrados y Desarrollo (CINDES) y Socio Director de Consultores EcoStrat. Es asesor regional de la Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo. Coordina la Red de Conocimiento del Comercio del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible en América del Sur y es miembro del Comité Directivo de la Red Latinoamericana de Comercio - LATN, por cuyas actividades es responsable en Brasil. Fue Director de FINAME / BNDES y Director General de Funcex - Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior.

Sandra Polónia Rios, es economista y directora del Centro de Estudios para el Desarrollo Integral (CINDES) y socia de Consultores Ecostrat. Especialista en temas relacionados a negociaciones comerciales internacionales y política comercial, Sandra es profesora de Política Comercial en el Departamento de Economía de la Universidad Católica de Río de Janeiro.