

Artículos

Lucas Pavan Lopes

Diplomático brasileño, fue delegado en la Misión de Brasil en Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos, y actualmente es segundo secretario de la Embajada de Brasil en Lima, Perú.

El conflicto en Europa y el imperativo de la convergencia: América del Sur, Brasil y Perú en la nueva etapa de la globalización

RESUMEN

El conflicto armado en Ucrania tendrá impactos no solo económicos sino también geopolíticos en América del Sur, que demandan de una reflexión estratégica sobre el rol y modelo de inserción de la región en un contexto de crisis en la globalización. En un mundo con elevadas consideraciones de riesgo económico, político y militar, la región debe promover un esfuerzo de integración productiva que facilite la atracción y establecimiento de cadenas regionales de producción, así como enfocarse en sectores estratégicos, como energía y defensa, con miras a la constitución de una base industrial de defensa en la región. Como impulsores del primer movimiento de integración amplio en América del Sur, a partir de la firma del Acuerdo MERCOSUR-CAN, Brasil y Perú tienen un importante rol en la convergencia de las distintas iniciativas regionales. Ello con el objetivo de fortalecer la posición individual y colectiva de los países sudamericanos frente a las renovadas expectativas internacionales de alianza.

Palabras clave: América del Sur, conflicto en Ucrania, integración regional, integración productiva, relaciones Brasil-Perú.

ABSTRACT

The armed conflict in Ukraine will have not only economic but also geopolitical impacts over South America, which require strategic planning on the region's role in a context of crisis within globalization. In a world of increasing economic, political and military risks, there is a need to foster regional supply chains and focus on strategic sectors, such as energy and defense, with the aim of promoting a regional defense industrial base. As the main sponsors of the first integration effort in the region, materialized in the MERCOSUR-CAN Trade Agreement, Brazil and Peru have an important role to play in the convergence of the different regional initiatives, which should strengthen South American countries' individual and collective voice in a geopolitical context of renewed alliances and expectations.

Key words: South America, conflict in Ukraine, regional integration, productive integration, Brazil-Peru relationship.

1. Introducción

En artículo publicado en 1908, el patrono de la diplomacia brasileña, Barón de Río Branco, afirmó que, al superar las rivalidades y buscar construir relacionamientos duraderos con sus vecinos, “Brasil adentró resolutamente la esfera de las grandes amistades internacionales” (Santos, 2018, p. 483). La transformación de esta amistad en políticas concretas de integración solo se concretaría hacia finales del siglo XX, cuando América del Sur pasó de una fase romántica a una fase pragmática de la integración (Barbosa, 1996).

Concebidos originalmente para posicionar mejor la región, a inicios del proceso de globalización, e inspirados por concepciones de regionalismo abierto, los principales experimentos de integración en América del Sur —como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Alianza del Pacífico (AP) y la Comunidad Andina (CAN)— han tenido considerables avances en las últimas décadas, ya sea en la consolidación interna o en el relacionamiento externo, lo que resultó en la conformación de una virtual —aunque imperfecta— área de libre comercio en la región a partir de 2019

(Pereira, 2019). Más recientemente, y como resultado de cambios políticos en la región y en el mundo, una considerable presión ha sido puesta sobre los modelos de integración regional establecidos, que algunos calificaron, con o sin razón, como un proceso de “desintegración”.

En el presente artículo se argumentará que las recientes tendencias del sistema económico internacional y los cambios en el contexto geopolítico —del cual el conflicto armado en Ucrania es a la vez causa y consecuencia— son al mismo tiempo un desafío y una gran oportunidad para el futuro de los procesos de integración en América del Sur. En un momento en que el modelo productivo —que triunfó al inicio de la globalización— da señales de crisis, y en el que la geopolítica vuelve a ejercer presión sobre la conformación de bloques y alianzas, la integración regional puede, una vez más, ser instrumento de fortalecimiento de la posición individual y colectiva de los países sudamericanos por medio de un enfoque en la construcción de cadenas regionales de producción y de la integración en sectores estratégicos, como los de Defensa y Energía. Aliados estratégicos y con un rol de liderazgo en los mecanismos de integración del que forman parte, Brasil y Perú tienen un papel importante a desempeñar en esta nueva etapa del proceso de integración regional.

El artículo inicia con la consideración de los impactos del conflicto en Ucrania sobre la región, que van desde los hechos concretos — como las restricciones de acceso a alimentos, combustibles y fertilizantes— hasta las consecuencias intangibles —como los reflejos geopolíticos y la consecuente formación de nuevas alianzas internacionales—. De forma abreviada se examinarán también los movimientos de crisis en la globalización, con las crecientes tendencias a la regionalización de las cadenas de producción, reforzadas por la pandemia del COVID-19.

En una segunda parte se hará un análisis del estado actual de la integración regional y se examinarán las áreas que deberían merecer atención en las próximas décadas, en base a una reflexión estratégica que posicione la región ante el nuevo contexto internacional. Se argumentará en favor de un proceso renovado de integración en América del Sur que priorice la integración productiva, la profundización de mecanismos de cooperación en defensa y energía, así como los acuerdos comerciales de nueva generación, con miras a la constitución de un polo de atracción de cadenas regionales de producción.

Al final, se argumentará que Brasil y Perú están bien posicionados para impulsar una nueva etapa de la integración, en base a un relacionamiento marcado por la vecindad amazónica, la convergencia de sus políticas exteriores, la afinidad de visión respecto del futuro de la región y las complementariedades económicas y comerciales. Si América del Sur,

quizás, no ha sido la principal beneficiaria de la primera etapa de la globalización, tiene las características necesarias para posicionarse estratégicamente con la finalidad de obtener mejores beneficios del actual momento de transformación del sistema.

2. Los impactos del conflicto en Ucrania sobre América del Sur

El inicio de la operación militar de Rusia en el territorio de Ucrania, en febrero de 2022, tuvo impactos directos en América del Sur, empezando por el campo económico y comercial. Conocidos como “el granero de Europa”, los dos países son responsables de más del 23% de las exportaciones globales totales de trigo y del 13% de las exportaciones de maíz¹. Igual de importante, Rusia es el segundo mayor exportador de petróleo del mundo y uno de los mayores exportadores de gas².

En una región que todavía no se había recuperado plenamente de los impactos económicos de la pandemia por el COVID-19, los efectos sobre los precios de los combustibles han sido inmediatos, con los consecuentes y esperados reflejos en términos de malestar social. En Brasil, por ejemplo, los precios medios de reventa de diésel, importante insumo de la cadena de transportes, se incrementaron más del 35% entre enero y julio de 2022; de R\$ 5,49 hasta R\$ 7,46. El conflicto reforzó la tendencia de alza de la inflación, que se veía desde 2021, y llevó a una inflación acumulada, en 12 meses, del 11,89% en junio, calculado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)³. En los grupos de alimentos y combustibles del hogar, ese valor fue de 13,93% y 26,82%, respectivamente.

Impactos de semejante dimensión se hicieron sentir también en la región. De acuerdo con las conclusiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022) el impacto económico del conflicto se hizo sentir de modo desigual, en función al grado de dependencia económica de cada país en los sectores más afectados. En términos generales, sin embargo, las proyecciones de crecimiento, que ya se estimaban hacia abajo en relación con 2021, han sido todavía menores, apuntando ahora a una tasa anual promedio del 1,8%. El impacto sobre los precios también ha sido significativo; la inflación anualizada en la región se incrementó a 8,1% en abril de 2022, con determinados efectos en el consumo de las clases sociales menos favorecidas.

Sin perjuicio de los niveles relativamente bajos de participación de Rusia y Ucrania en la balanza comercial regional (0,6% de las exportaciones y de las importaciones totales), la Organización Mundial del Comercio (2022) redujo de 4,7% a 3% su proyección de expansión del volumen del comercio mundial de bienes para 2022, lo que también tendrá impactos regionales.

Desde el inicio del conflicto, el gobierno brasileño manifestó su preocupación por la deflagración de operaciones militares por la Federación Rusa en el territorio de Ucrania y apeló a la suspensión inmediata de las hostilidades y al inicio de negociaciones conducentes a una solución diplomática (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2022a). En su discurso en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (MRE Brasil, 2022b) el 21 de febrero, el representante permanente de Brasil ante las Naciones Unidas llamó al inmediato cese al fuego con la retirada de tropas y equipamientos, para contribuir a la búsqueda de una solución sostenible a la crisis y a una salida que contemple las preocupaciones legítimas de seguridad de todos los actores. Brasil votó a favor de la resolución de la 11ª Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, condenando el conflicto y haciendo un llamado a su resolución pacífica inmediata (Naciones Unidas, 2022a), al paso que alertó, en su explicación de voto, que “esta resolución no debe ser vista como una autorización a la aplicación indiscriminada de sanciones o al suministro de armas” (Naciones Unidas, 2022b).

Al mismo tiempo, la diplomacia brasileña, desde siempre alertó sobre la necesidad de reducir los efectos del conflicto sobre el suministro global de combustibles y alimentos, y mantener abiertos, libres y accesibles los flujos en las cadenas de valor de la agricultura. En vista de los graves impactos del conflicto sobre los mercados de alimentos se presenta también un riesgo a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los relacionados con el fin de la pobreza (1), hambre cero (2) y salud y bienestar (3). La normalización de ese mercado no es únicamente una cuestión de naturaleza comercial, sino también humanitaria.

3. Consecuencias geopolíticas del conflicto y su importancia para América Latina

Más allá de los impactos económicos y comerciales en la región, se aprecian también importantes reflejos y consecuencias de naturaleza geopolítica a los cuales se debe atender. En primer lugar, la emergencia del conflicto ha provocado un importante movimiento de aproximación entre China y Rusia, quienes el 4 de febrero firmaron una declaración de alcance inédito para la relación bilateral, que establece que los nuevos lazos son “superiores a las alianzas políticas y militares de la era de la Guerra Fría”, con base en una amistad “sin límites” (Kremlin, 2022).

De otra parte, el conflicto ha sido una fuente de inexorable aproximación entre Estados Unidos y la Unión Europea, empezando por la aprobación de un paquete de sanciones, sin precedentes en la historia económica, y por la firma de protocolos de acceso de Finlandia y Suecia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) el 5 de julio. Algunos analistas apuntarán incluso a la existencia de una tendencia de “congelamiento geopolítico del espacio europeo”, que se asemejaría a la reinante durante la Guerra Fría entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (Loureiro, 2022).

En lo que respecta a América del Sur, la nueva polarización se inclina, en el mediano plazo, a ejercer funciones de atracción o repulsión con sus respectivas cobranzas por lealtad y apoyo, en desafío a las tradicionales líneas de independencia y de no alineamiento de la política exterior de la mayoría de los países de la región. Sobre este escenario, hay que agregar el actual déficit democrático del multilateralismo, que genera alertas sobre la posibilidad de conformación de un sistema internacional formado por zonas de influencia de potencias sin la capacidad o disposición de enfrentar de forma constructiva los desafíos comunes (Patriota, 2022, p. 27).

Mucho más allá de ser una consideración de orden teórica, semejantes movimientos deberán tener reflejos concretos en campos muy importantes de la vida nacional, como la industria de defensa, por ejemplo. Mientras más integrada y unida esté la región, tanto más fuerte será la voz individual de los países para hacer frente a llamados por alianzas incondicionales o que no tengan en cuenta sus intereses materiales y políticos.

Los impactos del conflicto, por cierto, no estarán limitados a la formación de bloques o alianzas, sino también a las dinámicas más profundas del funcionamiento del sistema político y económico internacional. Sobre un contexto, que ya algunos definirían como de “desglobalización” (Loureiro, 2022) o de crisis en la globalización y “globalización de riesgos” (Actis, 2022), el conflicto en Ucrania agregó un importante componente de incertidumbre política, con incontenibles reflejos en el plan económico.

En la base del proceso de globalización estaban las premisas de estabilidad política y económica, y de cooperación entre los actores estatales, ofreciendo condiciones para el libre tránsito de capitales e inversiones y la consolidación de las cadenas globales de producción. Sin embargo, en los años recientes se comprobó la elevación de la competencia entre los grandes países, ampliada por tendencias hacia el unilateralismo de más de un actor, lo que resultó en que los niveles de cooperación internacional hayan estado en sus grados más bajos en las últimas décadas (Belli y Nasser, 2019). Es el escenario que Walter Russell Mead (2014) definiría como del “retorno de la geopolítica”, para los que creen que ella haya dejado de existir algún día.

Si la característica del primer período de la globalización luego de la Guerra Fría ha sido la integración de las cadenas globales de valor —impulsadas por la reducción de los costos de transporte y comunicación— la actual crisis de la globalización, marcada por la incertidumbre y los cuestionamientos al orden multilateral y a la prohibición del uso de la fuerza, exigirá de los actores económicos la incorporación del factor de riesgo de conflictos en las decisiones económicas. Como dice Actis (*idem*, p. 99) “en cualquier hoja de ruta del mundo corporativo, además de intentar minimizar costos y alcanzar la eficiencia, se deben principalmente intentar minimizar riesgos”.

Parece plausible que el movimiento de desconcentración de la producción impulsado por la globalización ceda el paso a estrategias de internalización productiva y reducción de riesgos, con importantes consecuencias para los mecanismos de integración regional. En los últimos años se ha verificado de parte de las empresas transnacionales una tendencia al “reshoring” y un movimiento hacia cadenas de suministros más localizadas, con la consolidación de cadenas de producción en el nivel macrorregional (Pegoraro *et al.*, 2020). Este movimiento, posiblemente, se verá reforzado por el conjunto de sanciones de Occidente contra Rusia, con consecuentes estímulos a la segmentación de las cadenas productivas y a la localización de los procesos de producción para reducir la influencia de bloqueos sobre el suministro de insumos.

De acuerdo con la CEPAL (2022), el actual conflicto ha acentuado la tendencia a la regionalización del comercio y de la producción, con la

búsqueda por distintos países de una mayor autonomía estratégica en el abastecimiento de productos e insumos clave. La implicación para América del Sur es evidente: más que nunca son esenciales los esfuerzos de integración regional, direccionados a la regionalización de las cadenas de valor, la remoción de los obstáculos no tarifarios al comercio intrarregional, el fortalecimiento de los sectores industriales y la ampliación del potencial agrícola de la región, en beneficio de la oferta global de alimentos.

4. La importancia de la integración regional para hacer frente a los impactos de largo plazo del conflicto

Los procesos más ambiciosos de integración regional en América del Sur nacieron a la vez como resultado y como respuesta al movimiento inicial de la globalización, con el doble objetivo de facilitar la integración de las cadenas productivas y de fortalecer la voz de la región en las negociaciones comerciales, como uno de los polos de la emergente multipolaridad. Se trató de buscar, en paralelo, una integración de la infraestructura que buscara la reducción de los costos de transporte y producción.

Pasada la fase romántica de la integración regional (Bueno *et al.*, 2014), inspirada en los ideales de la CEPAL y en el ambicioso proceso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los movimientos de integración en la región pasaron a una etapa pragmática, hacia finales de la década de los años 80, en el que la aproximación entre los vecinos pasó a ser identificada como un instrumento de fortalecimiento nacional. En el caso del Cono Sur, cuna del MERCOSUR, el más ambicioso proceso de integración regional en América Latina hasta el momento, ese “giro pragmático” se dio a partir de una renovada percepción de inserción internacional, dirigida por la concepción de “regionalismo abierto”. Establecido en un momento de profunda apertura comercial en el Brasil, en 1992, el MERCOSUR resultó, en sus primeros cinco años, en un crecimiento de doce veces en los intercambios comerciales entre los estados fundadores –Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay— (Fontes y Stella, 2017). De un flujo de comercio de US\$ 4,5 mil millones en 1992, se pasó a más de US\$ 50 mil millones hacia 2010, hasta llegar a valores

cercanos a US\$ 30 mil millones actualmente, resultado del turbulento contexto económico regional reciente.

Treinta años después de su creación, el MERCOSUR operó una verdadera transformación en el perfil económico y exportador de sus países miembros (desde 2015 Bolivia se encuentra en proceso de adhesión). Los efectos económicos positivos sobre las economías han sido no solo directos sino también indirectos, dado el estímulo para la internacionalización de las empresas, componente estratégico de la primera etapa de la globalización, con la creación de externalidades positivas en la pauta de exportación (Loures *et al.*, 2019).

En su conjunto, el MERCOSUR es hoy la quinta economía del mundo, con una población de casi 300 millones de habitantes. En el ámbito de la ALADI, el bloque tiene acuerdos de libre comercio con todos los países de América del Sur, a excepción de Guyana y Surinam. Fuera de la región, existen acuerdos de libre comercio con Egipto, Israel, México y Palestina, además de acuerdos de preferencia parcial con la Unión Aduanera de África Austral (SACU) e India. También están avanzadas las negociaciones para los acuerdos con la Unión Europea, Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA) y Singapur, además de diálogos con Canadá, Corea del Sur y Líbano.

Si en la primera etapa del bloque predominaron las iniciativas de seño económico y comercial, con los años se multiplicaron proyectos vinculados a temas sociales, institucionales, ambientales y culturales, consolidados en el Estatuto de la Ciudadanía, adoptado en 2021. Hoy, la agenda de modernización del bloque se viene desarrollando en cuatro ejes principales: de refuerzo del libre comercio y convergencia regulatoria; mayor competitividad e integración; agenda de resultados concretos a la población; y reforma institucional.

Nacidas en momentos distintos, la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina tienen también gran trascendencia en la región. Con un enfoque ligeramente distinto al del MERCOSUR, la Alianza del Pacífico —concebida en el 2012 y en la que también participa México, además de Chile, Colombia y Perú— al inicio priorizó los acuerdos comerciales con socios del mundo desarrollado (particularmente Estados Unidos y la Unión Europea) y regiones dinámicas de Asia, con el objetivo de construir un área de libre comercio como plataforma de cooperación económica y comercial. La Alianza estaba también orientada hacia un enfoque de “regionalismo abierto”, dirigido a la mayor internacionalización e integración con las cadenas de producción globales de sus miembros, que algunas interpretaron como un intento de contraponerse al MERCOSUR (Carvalho y Senhoras, 2020). Una vez definida por el entonces canciller del Perú Néstor Popolizio, como “nuestra estrategia regional”, la Alianza del

Pacífico nunca tuvo, sin embargo, las mismas aspiraciones en términos de integración física o institucional entre sus miembros.

A pesar de las relativas diferencias de enfoque, hubo ensayos de aproximación entre las distintas iniciativas de integración, que todavía tienen un amplio espacio para desarrollarse. El acuerdo entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina de 2004, tuvo un importante impacto no solo en términos concretos de liberalización comercial, sino también en materia simbólica teniendo en cuenta que marcó el inicio del movimiento de aproximación entre las mitades Sur y Norte del subcontinente (Amorim, 2022). Hoy, Chile, Colombia Ecuador y Perú son estados asociados al MERCOSUR.

El diálogo entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico se inició formalmente en 2014, con la participación de cancilleres de ambos grupos. En 2015, en ocasión de la presidencia pro tempore brasileña del MERCOSUR, se elaboró un plan para profundizar el relacionamiento económico-comercial entre los dos bloques. El gesto más significativo registrado, hasta aquí, fue la adopción, en julio de 2018, del Plan de Acción de Puerto Vallarta que concreta los objetivos y metas de aproximación, y establece acciones efectivas a implementar.

A pesar de sus ambiciones, hasta el momento hay mucho por avanzar en la implementación del plan de acción. En el más reciente comunicado conjunto de los presidentes de los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados, de julio de 2022, “reiteraron la intención de seguir trabajando en el Plan de Acción de Puerto Vallarta, con el objetivo de aproximar el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico en la búsqueda del propósito común de avanzar en la integración regional” (MERCOSUR, 2022).

Al mismo tiempo en que hubo límites en los movimientos de acercamiento, el avance de la liberalización comercial en el espacio regional ha sido significativo. En 2019, se estableció una virtual área de libre comercio en América del Sur, con la conclusión del cronograma de desgravación del acuerdo entre el MERCOSUR y Perú (ACE-58).

El área todavía no abarca el 100% de las tarifas, teniendo en cuenta que no resulta de un solo acuerdo sino de un conjunto de acuerdos bilaterales, y no incluye a Guyana y Surinam (Pereira, 2019). Sin embargo, su gran importancia concreta y simbólica quizás no haya sido adecuadamente apreciada y divulgada en toda la región. Con ese hito, que remite a los objetivos del antiguo proyecto del Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) de 1993, la integración regional ingresó a una nueva etapa en la que las medidas no tarifarias y de facilitación del comercio adquieren importancia, como también la aproximación entre los sectores productivos.

El conflicto en Ucrania y sus impactos geopolíticos, ya debatidos anteriormente, exigen, al mismo tiempo, una reflexión renovada sobre la necesidad de una mayor integración, a la par que brindan una importante oportunidad para un acercamiento más decidido entre los países sudamericanos, en un movimiento que la CEPAL ha denominado como “convergencia en la diversidad” (CEPAL, 2014).

La actual crisis de la globalización ha llegado en un momento en que la integración regional ya presentaba desafíos en materia política y económica. Al mismo tiempo que el modelo que predominó en los años 2000, enfocado en la dimensión social e institucional, presenta señales de fatiga (Briceño-Ruiz, 2018), se acentuaron también las diferencias de orientación política entre los gobiernos con consecuentes cambios de enfoque sobre los objetivos de la integración regional. Algunos autores advierten tendencias de desarticulación o desintegración, en el peor de los casos, o de “regionalismo sobrepuesto”, en el que se verifica la profusión de procesos con raíces y finalidades distintas, con sobreposición de actuación y afiliación, de acuerdo con los objetivos más inmediatos (Mariano y Ribeiro, 2020). Además, las dificultades internas en la Unión Europea, iniciadas con la crisis del euro e intensificadas con el movimiento del Brexit, han reforzado las dudas respecto del grado de ambición deseado en los procesos de integración, con la idea de una federación de naciones perdiendo fuerza progresivamente.

Si el panorama de integración presenta algunos desafíos, cabe recordar que la historia ha demostrado que en los momentos más críticos es que toman cuerpo los movimientos de cambio más ambiciosos. Los problemas en el proceso hay que mirarlos también como oportunidades para avances con orientación pragmática, que partan de una evaluación precisa del escenario externo, para así sacar las decisiones que posicionarán a la región de una mejor forma en el futuro.

La pandemia del COVID-19 y el conflicto en Ucrania empiezan a poner en cuestión el sistema económico que, durante años, orientó los procesos de integración. Ahora que la globalización enfrenta una crisis y una nueva etapa se anuncia, se hace necesaria también una nueva visión de la integración en América del Sur, más profunda y más decididamente regional. Al mismo tiempo que sería importante tener señales políticas más claras de ambición en el avance de la integración regional, también se debería volver a mirar la integración no solo como un fin en sí misma, sino como un medio para posicionar adecuadamente a la región en este nuevo contexto geopolítico.

En primer lugar, sería importante superar una visión común de que pudiera existir rivalidad o antagonismo intrínsecos entre el MERCOSUR y la Alianza

del Pacífico o la Comunidad Andina. Si algún día pudo haber diferencias de concepción acerca de las estrategias de inserción internacional, las similitudes parecerían ser hoy más marcadas, en términos de convergencia hacia la constitución de cadenas productivas regionales e integración de la infraestructura. Como lo afirmó el entonces canciller de Brasil “la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico puede significar el nacimiento de un nuevo polo dinámico de la economía mundial” (Ferreira, 2017).

Para que América Latina se transforme en un polo de atracción y establecimiento de cadenas regionales de valor, se hace particularmente importante el avance en la firma de acuerdos comerciales de nueva generación, que vayan más allá del aspecto tarifario –teniendo en cuenta el alto grado de liberalización intrarregional– y promuevan la remoción de los entabes al comercio, la facilitación de las inversiones, la identificación y explotación de las complementariedades económicas entre los países, y el estímulo a la integración productiva.

En el plan regional, un buen ejemplo son los pactos de nueva generación como el Acuerdo de Libre Comercio Brasil-Chile, con importantes avances en materia de barreras técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, compras gubernamentales, entre otros. El documento está en vigencia desde enero de 2022. Otro hito importante es el Acuerdo de Ampliación Económica entre Brasil y Perú, que tiene capítulos sobre contrataciones públicas, inversiones y servicios, y busca otorgar mayor previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas e inversionistas, favoreciendo la mayor integración y mejor circulación de bienes y personas, para procurar aprovechar la totalidad del potencial económico-comercial. Aprobado por el Congreso de Brasil en julio de 2017, en la fecha de publicación de este artículo todavía no ha sido presentado al Parlamento peruano para su ratificación.

Más allá del comercio, la integración productiva va a exigir algún grado de flexibilización de leyes y normas nacionales en pro de los beneficios sistémicos. El tema está en la agenda de la integración hace algún tiempo, pero los avances no han sido significativos, en vista de los desafíos relacionados con la insuficiencia de la infraestructura y logística en la región, y la dificultad de consolidación de un enfoque regional para las políticas económicas nacionales (Arslanian e Yip, 2017). Una importante discusión en este campo es la de la acumulación de origen regional, mecanismo por el cual se articulan los regímenes de origen nacionales, que favorecen el aprovechamiento productivo de insumos producidos localmente. Existen medidas incipientes sobre este tema entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, que apuntan hacia la construcción de cadenas regionales de valor, no solo para el comercio intrarregional sino

también para habilitar las exportaciones hacia fuera de la región (Arslanian e Yip, 2017).

Las transformaciones en curso también exigen una mirada hacia sectores específicos, en los cuales se debería explorar avances más ambiciosos. El primero de estos sectores es el de la integración energética, todavía más importante a la luz del conflicto en Ucrania y de las restricciones en materia de exportación de energía. De acuerdo con datos de la CEPAL (2022, p.19), un número considerable de países de la región presenta déficit en su balanza energética, aunque las capacidades totales de producción y refinación de energía sean suficientes para abastecer a todos los países de crudo y de algunos de sus derivados. Según la CEPAL, “más allá del desafío que representa en los aspectos técnico, económico, de infraestructura e institucional, esto indica la necesidad de avanzar en una agenda regional de integración energética”.

Otro sector clave es el de la industria de defensa, en el que se presenta como urgente la discusión sobre la constitución de una base industrial de defensa sudamericana. El conflicto en Ucrania y sus consecuencias geopolíticas han revelado cómo las decisiones estratégicas del pasado, fatalmente, cobran su precio en el futuro. En diferentes países de la región, las decisiones de adquisición de armas tomadas con base en el contexto de la bipartición de la Guerra Fría hoy impactan al suministro de piezas de reposición, particularmente agravado por la imposición de las sanciones a Rusia, un gran productor de armas, y a las restricciones impuestas en el esfuerzo de guerra ucraniano.

En América del Sur, las discusiones sobre la integración industrial en defensa y la cooperación entre las fuerzas armadas tomaron cuerpo con la constitución del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), establecido en 2008 y originalmente vinculado a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que también tenía por objetivo el mapeo de los gastos de defensa en la región y, de forma indirecta, como un lastro de confianza mutua y un “seguro” contra temores de supuestas corridas armamentistas (Abdul-Hak, 2012). Con la crisis de la UNASUR, que resultó en la salida de la organización o suspensión de la participación de diversos de sus integrantes, los debates perdieron fuerza, pero no dejan de ser importantes, quizás aún más importantes hoy de lo que nunca han sido.

En una región unida por un futuro común y con perspectiva de menor riesgo de conflictos en el futuro, la construcción de una base regional de productos de defensa, con la integración de sectores de las cadenas productivas, tiene el doble rol de garantizar más estabilidad y previsibilidad a las fuerzas armadas en el suministro de piezas a largo plazo, así como de contribuir a la construcción de la paz en términos duraderos, dadas las relaciones de

mutua dependencia que se crearán como resultado –además de generar desarrollo tecnológico e industrial y empleos de calidad en nuestros propios países, en vez de producirlos en los países que tradicionalmente abastecen el mercado mundial de defensa—.

5. Brasil y Perú: vecinos bien posicionados para servir de motor de una integración regional renovada

La aproximación entre Brasil y Perú ha sido determinante para el primer movimiento de convergencia entre los distintos proyectos de integración en América del Sur. Desde los orígenes en apoyo a la propuesta de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA), lanzada en 1993, los dos vecinos capitanearon el movimiento que resultaría, en 2004, en el Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR -Perú (ACE-58) y el Acuerdo de Complementación Económica entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina (ACE-59).

Las discusiones que llevarían a la firma de estos dos importantes acuerdos se iniciaron en el encuentro entre los entonces presidentes Lula da Silva, de Brasil, y Alejandro Toledo, de Perú, en enero de 2003, en el marco de la ceremonia de transmisión de mando del presidente electo de Brasil. En aquella ocasión, el presidente Toledo habría manifestado su deseo de establecer una “relación más fuerte con el Brasil”, con enfoque en obras, inversiones y comercio (Amorim, 2022). Este deseo de aproximación se reflejaría, aún en agosto de 2003, en el lanzamiento de una alianza estratégica bilateral, que se asentó en:

Amplias coincidencias políticas, el enorme potencial de complementación e integración entre los dos países, la voluntad de profundizar la cooperación en el vasto espacio amazónico que comparten y en la visión coincidente y renovada sobre la creación y consolidación de un espacio sudamericano de paz, cooperación, desarrollo y justicia social que sienta las bases de una Comunidad Sudamericana. (CC de 25/8/2003)

Resultado del avance en el pilar comercial de la Alianza Estratégica, los acuerdos ACE-58 y ACE-59 serían la base económica del proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA), posteriormente rebautizada como UNASUR (Amorim, 2022). Con ocasión de la protocolización del ACE-59, junto a la ALADI, en diciembre de 2004, el entonces canciller de Brasil Celso Amorim, registró en su discurso “la importancia histórica” de dicho acuerdo, que constituía “un paso de la mayor importancia para hacer de América del Sur un área de libre comercio” y “culmina un esfuerzo de todos los países involucrados en demostrar las flexibilidades necesarias en pro de un proyecto mayor, nuestra integración” (Amorim, 2022, p. 289).

Pasados casi veinte años de ese proceso de aproximación bilateral, determinante para inducir la convergencia entre las mitades norte y sur del subcontinente, una vez más se presenta en el ámbito regional la proximidad de visiones políticas necesarias para avances más ambiciosos. Nuevamente, el acercamiento bilateral entre Brasil y Perú, por intermedio de un movimiento consciente de apertura de mercados, integración productiva, mejor aprovechamiento de la carretera interoceánica y enfoque en sectores estratégicos, podría tener importantes repercusiones en el plan regional.

En el plan comercial, las relaciones entre Brasil y Perú son de un peso importante, pero todavía con espacio para ampliarse. En 2021, la corriente de comercio bilateral alcanzó su mayor marca histórica, de US\$ 4,26 mil millones, de acuerdo con estadísticas oficiales brasileñas⁴. Perú fue el 19º mercado para las exportaciones brasileñas. De acuerdo con datos peruanos, Brasil ha sido el tercer mayor socio comercial individual peruano. La gama de productos intercambiados es amplia y variada, con las más importantes exportaciones brasileñas siendo el petróleo, vehículos y equipamientos de ingeniería; y las exportaciones peruanas concentradas en cobre, otros minerales, petróleo y fertilizantes.

En términos de inversiones, también existe espacio para su ampliación. Según los últimos datos disponibles, el stock de inversiones brasileñas en el Perú totalizaba US\$ 1,08 mil millones en 2018 —tan solo 0,29% de la inversión brasileña en el exterior—. Estas inversiones están concentradas en la construcción (47,8%) y la industria de manufactura (29,4%). El stock peruano de inversiones en Brasil totalizó US\$ 248 millones ese mismo año; solo el 0,03% del total de la inversión externa directa en Brasil.

La finalización de la carretera Interoceánica, que conecta al Perú con toda la malla carretera brasileña y que está en operación hace poco más de diez años, ha marcado un avance importante para la integración fronteriza y el incremento del comercio. El intercambio por la aduana de Assis Brasil–Iñapari creció 133% entre 2016 y 2020, incrementándose de US\$ 15 millones a US\$ 35 millones. Son números todavía muy reducidos frente al total de la

balanza comercial, pero las cifras en expansión denotan un creciente interés en la exploración, todavía subaprovechada, de las vías carreteras para la integración de la región andina y del Pacífico con las zonas interiores de América del Sur y el Atlántico.

No obstante los avances en materia de comercio e integración física desde el lanzamiento de la alianza estratégica bilateral, todavía se confirman entresacas en materia de acceso a mercados, sobre todo en el mercado agrícola, y un gran potencial no explotado en materia de integración productiva, comercio e inversiones. El Perú tiene un gran mercado vecino que explota aún en forma muy insuficiente.

Al respecto, un hito importante ha sido la firma, en 2016, del Acuerdo de Ampliación Económica entre Brasil y Perú, que tiene capítulos sobre contrataciones públicas, inversiones y servicios, y busca otorgar una mayor previsibilidad y seguridad jurídica a las empresas e inversionistas, favoreciendo una mayor integración y mejor circulación de bienes y personas para procurar aprovechar la totalidad del potencial económico-comercial. Como señalado arriba, habiendo sido aprobado por el Congreso de Brasil, en julio de 2017, todavía no ha sido enviado para su aprobación por el Parlamento peruano. Además de representar un gran avance para el comercio y las inversiones en el plan bilateral, la entrada en vigor del acuerdo sería una importante señal, a toda la región, en favor de avances más concretos y pragmáticos en la integración.

Otra área bilateral estratégica, también con posibilidad de beneficios sistémicos para el entorno, es la cooperación en defensa. Como se ha argumentado anteriormente, pareciera existir poco margen de dudas de que el conflicto en Europa provocará una reorganización del mercado internacional de productos de defensa y de que la región se beneficiaría de la maduración de una base local de productos e insumos, capaz de proveer estabilidad en el largo plazo.

Al mismo tiempo, en 2021, las exportaciones totales de productos de defensa de Brasil al Perú han sido de tan solo US\$ 6 millones, en un flujo de comercio total de más de US\$ 4 mil millones (entre 2020 y 2022, el monto total de las exportaciones brasileñas de productos de defensa no superó los US\$ 21 millones)⁵. Es digno de notar que, en el presente, no haya una sola aeronave civil, militar o ejecutiva de la mayor industria aeronáutica de la región y tercera del mundo, la EMBRAER, volando con la bandera del Perú.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo Marco de Cooperación en Defensa, en 2013, existe un diálogo fluido entre las Fuerzas Armadas de los dos países, en el que se debaten amplios temas de la agenda bilateral, en especial las nuevas amenazas en la región de frontera, y la gestión de crisis y desastres.

La Comisión Binacional Fronteriza (COMBIFRON), instituida en 2018, tiene un enfoque sobre el intercambio de informaciones de inteligencia y se viene reuniendo con frecuencia. Sin embargo, en el ámbito de la industria de defensa los debates son todavía incipientes. En 2019, se firmó el Memorando de Entendimiento de Asociación Estratégica en Materia de Defensa entre las Marinas de ambos países, que tiene un enfoque sobre la posible cooperación en el campo de submarinos y en la construcción de embarcaciones, aunque todavía es limitado, frente a la importancia de ese sector clave para el futuro de la integración.

6. Consideraciones finales

En este artículo se ha argumentado que el conflicto armado en Ucrania tendrá sobre la región sudamericana implicaciones no solo inmediatas, en términos de restricción de acceso a alimentos y energía, sino también de naturaleza sistémica con la conformación de bloques y alianzas, y las consecuentes expectativas de alineamiento y lealtad. En un momento en que la globalización —enfrentada ya a graves desafíos— con la desorganización de las cadenas de producción globales, la emergencia del conflicto tenderá a reforzar el movimiento de desglobalización o la crisis en la globalización, incentivando la regionalización de las cadenas productivas.

Este conjunto de cambios sistémicos exige de América del Sur una urgente reflexión estratégica sobre su papel y su modelo de inserción en el nuevo contexto económico y geopolítico que ya se hace presente. Si el modelo de integración regional, emprendido hasta el momento por el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico (por solo mencionar esos dos bloques), ha estado marcado por una estrategia de regionalismo abierto y diseñado para integrar mejor a la región en el primer momento de la globalización, ahora se trata de reflexionar sobre la mejor manera de integrarse a un mundo con tendencias centrífugas y con elevadas consideraciones de riesgo económico, político y militar.

Frente a estos cambios, se ha argumentado que no hay mejor forma de posicionar a América del Sur, en este nuevo contexto internacional, que trabajar por la profundización de la integración regional sobre nuevas bases. Siendo la región una virtual área de libre comercio desde 2019, se hace necesario un esfuerzo de integración productiva que facilite la atracción y establecimiento de cadenas regionales de producción, así como promover un

enfoque en sectores estratégicos, como el de energía y, sobre todo, el militar, con miras a la constitución de una base industrial de defensa en la región.

Al final, se argumentó sobre el importante rol que tienen que desempeñar Brasil y Perú en este contexto. Promotores, en 2004, del primer impulso de integración amplio en la región con la firma del Acuerdo MERCOSUR-CAN, entrañablemente unidos por su vecindad amazónica, con un enorme potencial y múltiples desafíos en común, los dos países tienen, una vez más, la oportunidad y la responsabilidad de liderar los esfuerzos de convergencia entre las dos mitades de América del Sur para hacer frente a un mundo que se hizo aún más complejo y lleno de incertidumbres.

REFERENCIAS

- Abdul-Hak, A. (2012). *O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): Objetivos e interesses do Brasil*. FUNAG.
- Actis, E. (2022). La era de la globalización de riesgos. *CEBRIRevista, Año 1, número 2*, pp. 91-111.
- Amorim, C. (2022). *Laços de confiança: o Brasil na América do Sul*. Benvirá.
- Arslanian, M. y Yip, C. (2017). Integração econômica regional e negociações comerciais brasileiras: estado atual e desafios. *Cadernos de Política Exterior, Ano III, número 5*, pp. 205-228.
- Barbosa, R. (1996). O Brasil e a integração regional: a ALALC e a Aladi (1960-1990)". En: Albuquerque, J. (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. II. *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura/Nupri.
- Belli, B. y Nasser, F. (2019). Coupling Multipolarity with Multilateralism. En: *The Road Ahead: The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. FUNAG.
- Briceño-Ruiz, J. (2018). Times of Change in Latin American Regionalism. *Contexto Internacional (PUC)*, vol. 40 (3). <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400300008>
- Bueno, C.; Ramanzini Júnior, H.; & Vigevani, T. (2014). Uma perspectiva de longo período sobre a integração latino-americana vista pelo Brasil. *Contexto Internacional (PUC)*, vol. 36 (2), pp. 549-583.
- Carvalho, P. y Senhoras, E. (2020). Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração. *Revista Tempo do Mundo, n.23*, pp. 61-92.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. (2014). La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR: hacia la convergencia en la diversidad. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37304-la-alianza-pacifico-mercosur-la-convergencia-la-diversidad>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf
- Ferreira, A. (5/4/2017). Parceria para o futuro. *Jornal o Globo*. <https://oglobo.globo.com/opiniao/parceria-para-futuro-21161298>
- Fontes, L. y Stella, M. (2017). O Brasil no Mercosul: Integração Comercial Brasileira com o Bloco Sul-Americano. *Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná*, v.38. nr. 65. <https://revistas.ufpr.br/economia/article/view/46651/38872>
- Loureiro, F. (2022). A Guerra na Ucrânia: significados e perspectivas. *CEBRIRevista, Análises de Conjuntura*. <https://cebri.org/revista/br/artigo/27/a-guerra-na-ucrania-significados-e-perspectivas>
- Loures, A.; Figueiredo, E.; y Mariano, L. (2019). Mercosul e o efeito ‘spillover’ na criação de comércio. *Economia Aplicada*, v. 23, n. 4, pp. 79-92.
- Mariano, K. y Riberio, C. (2020). A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, n.23, pp. 35-59.
- Mead, W. (2014). The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers. *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 3, pp. 69-79.
- Mercosul (2022). Comunicado conjunto dos presidentes dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados de 21 de julho de 2022. <https://www.mercosul.int/documento/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul-e-estados-associados-3/>
- MRE Brasil. (2022a). Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil Nº 30, de 24 de fevereiro de 2022. Situação na Ucrânia. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-2
- MRE Brasil. (2022b). Nota à imprensa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil Nº 28, de 24 de fevereiro de 2022. Situação na Ucrânia.: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/situacao-na-ucrania-1
- Naciones Unidas (2022a). Resolución de la 11ª Sesión Especial de la Asamblea General: “Agresión contra Ucrania” (A/RES/ES-11/1), de 2 de marzo de 2022.

Naciones Unidas (2022b). Official Records, 11th Emergency Special Session, 5th plenary meeting, Wednesday, 2 March 2022, 10 a.m. A/ES-11/PV.5. <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/275/23/PDF/N2227523.pdf?OpenElement>

Organización Mundial del Comercio – OMC. (2022). El conflicto entre Rusia y Ucrania pone en peligro la frágil recuperación del comercio mundial. Nota del 12 de abril de 2022. https://www.wto.org/spanish/news_s/pres22_s/pr902_s.htm

Patriota, A. (2022). Democratizar as Relações Internacionais. *CEBR/Revista*, Año 1, Número 3 (Jul-Set), pp.14-29.

Pereira, L. (2019). Área de livre comércio da América do Sul: desafios e oportunidades. *Conjuntura Econômica*. https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-03/liavalls-conjuntura-econ_mica-2019-10-baixa.pdf.

Pegoraro, D., De Propriis, L. y Chidlow, A. (2020). De-globalisation, value chains and reshoring”. En: DE PROPRIIS, L. y BAILEY, D. (org). *Industry 4.0 and Regional Transformations*. Routledge.

Kremlin – Presidency of Russia. Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, de 4 de febrero de 2022. <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

Santos, L. (2018). *Juca Paranhos, o Barão do Rio Branco*. Cia das Letras.

NOTAS

1 World Bank – WITS. Recuperado el 26/9/2022 de <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>.

2 International Energy Agency. Recuperado el 26/9/2022 de <https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/oil-market-and-russian-supply-2>.

3 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (agosto 2022)*. Recuperado el 26/9/2022 de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos.html>.

4 Comex Stat: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

5 Comex Stat: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>