

## PERU Y BRASIL: HACIA UNA ASOCIACION BINACIONAL

Fernando González Vigil\*

De vecinos cordiales pero distantes, a una asociación binacional estrecha, por un desarrollo conjunto que fortalezca a América del Sur desde su parte céntrica e incremente las ventajas competitivas de los dos países en una economía mundial que cada vez más se globaliza y regionaliza simultáneamente. Este es, en pocas palabras, el mensaje de este trabajo.

En lo que va de esta década el Perú ha impreso un nuevo giro y dinamismo a sus relaciones con países limítrofes; con Bolivia muy especialmente, aunque también con Ecuador, con Chile y recientemente con Colombia. En contraste, escasa ha sido la iniciativa gubernamental respecto al Brasil. Ciertamente es que se suscribió, el 31 de diciembre de 1993, un nuevo Acuerdo de Complementación Económica. Pero este tipo de acuerdo puede celebrarse, en principio, con cualquier país latinoamericano miembro de la ALADI; no siendo, por tanto, señal cierta ni fidedigna de la existencia de una voluntad de entablar una relación especial y diferenciada con algún país de la región en particular. Esta es, precisamente, la suerte de voluntad que debiera animar a la relación peruano-brasileña; porque a ese país nos une la más larga de nuestras fronteras, por estar esa frontera sobre un área de altísima importancia estratégica continental y global como es la Amazonía, y por ser el Brasil la principal potencia económica y política del subcontinente sudamericano.

Estos atributos del Brasil han tradicionalmente despertado celos en el Perú, al igual que en otros países de la región. Celos explicables y hasta normales por cierto; pero lo anormales que hasta ahora no hayamos podido administrarlos con sentido constructivo, instrumentándolos sagazmente para convertirlos en imanes de un agresivo empeño por atraer a ese gran país vecino al terreno solidario del desarrollo conjunto y la seguridad compartida.

No es mera casualidad que las regiones que se desarrollan y preservan o expanden su influencia internacional sean aquellas que reconocen a las potencias existentes en su

---

\* Economista. Profesor de la Universidad del Pacífico y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Miembro Asociado del Instituto de Estudios Internacionales.

seno el papel de liderazgo regional que les corresponde, y establecen con éstas dinámicos procesos de cohesión e interdependencia autocentradas.

Este ha sido el caso, en las últimas décadas, de Europa Occidental con Alemania, y del Asia-Pacífico con Japón. Esos reconocimientos de liderazgos regionales no han impedido a la mayor parte de los países de esas regiones salvaguardar sus intereses nacionales y progresar individualmente, pues los múltiples vínculos que los entrelazan en pro del bienestar regional no han sofocado la competencia económica entre ellos ni han subvertido la identidad y seguridad política de cada país en particular; como tampoco dichos reconocimientos implican un ingenuo olvido de los sangrientos conflictos del pasado.

Más aún, esas dos regiones y sus respectivas potencias regionales han sabido conducir sus sendos procesos de cohesionamiento interno sin ponerse de espaldas al mundo en general y sin desconocer el liderazgo global que le corresponde a superpotencias como los Estados Unidos. Por el contrario, esos esfuerzos de cohesionamiento regional han ido de la mano con la asunción de protagónicos papeles en la globalización económica y política, y con el cultivo de vínculos cooperativos e incluso de alianzas con la superpotencia en aras de la estabilidad y seguridad del sistema mundial.

Es de imperiosa urgencia, en verdad, que América del Sur asimile cabalmente esas experiencias regionales exitosas y venza su reticencia a hacer lo propio, dejando de mezquindarle al Brasil el papel de potencia subcontinental que obviamente le compete. Pues no solo la historia y la geografía, con sus determinantes selectivas pero contundentes, sino sobre todo los escenarios prospectivos que racionalmente se abren a futuro a la luz del emergente contexto regional y mundial, señalan que la apuesta más sensata para Sudamérica es construir aceleradamente su cohesionamiento interno a fin de sacarle un máximo provecho tanto a sus relaciones con el mundo en general (las que deberán ser abiertas y lo más diversificadas que sea posible) como a su creciente integración con América del Norte en particular.

Las posibilidades de este cohesionamiento «endógeno» dependen crucialmente de que Brasil y Perú, ubicados en la parte central del subcontinente, decidan trabajar juntos con diligencia y visión. Ambos países deben asumir esta enorme responsabilidad, el primero despojándose de actitudes autosuficientes y superando el segundo sus atávicos recelos. Estos se escudaban antaño tras el argumento de que Brasil miraba al Atlántico y no estaba interesado en nosotros. Ahora se perpetran tras el argumento de que al Brasil sólo le interesamos como pasadizos para su proyección a la Cuenca del Pacífico.

No cabe duda de que algún fundamento han tenido, y tienen aún, esos argumentos. Pero, de cualquier modo, el problema reside en el exceso de cautela y parsimonia que han generado de nuestra parte. Otros países sudamericanos como Colombia y Venezuela, y hasta Chile y Ecuador que no limitan con el Brasil, están estrechando vínculos con ese país. El tradicional temor al «hegemonismo brasileño» parece que ya no pesa igual en el ánimo de aquellos países vecinos.

Menos aún debiera pesar dicho temor en el ánimo actual del Perú, pues además de que nuestro país también tiene mucho que ganar de una proyección a la Cuenca del Pacífico que incluya al Brasil, otras consideraciones resultantes del contexto regional y mundial contemporáneo llevan a revalorizar la importancia intrínseca del espacio y mercado sud-

americanos y, en tal sentido, confieren a la convergencia peruano-brasileña un valor estratégico propio e independiente de proyecciones extra-subcontinentales.

El sustento para una relación especial o diferenciada entre Perú y Brasil reside precisamente en que está creciendo la relevancia económica y política de cada uno para el otro; en que se están gestando las condiciones objetivas para una relación de mutua necesidad y no de simple instrumentación para catapultarse hacia terceros. El diseño estratégico de una relación de este tipo, además de incluir temas de rigor como los contemplados en el reciente Acuerdo de Complementación Económica bilateral (comercio, inversiones, complementación productiva, promoción de negocios conjuntos, turismo, etc...), debe incorporar la formulación de respuestas comunes a desafíos que plantea el nuevo contexto regional y mundial en asuntos de fondo como, por ejemplo, reforma económica y competitividad, estabilidad y cohesión social, Amazonía y seguridad colectiva, interconexión física bioceánica, y bloques regionales. A continuación mencionaremos, tan sólo algunos aspectos principales referidos a esos desafíos:

**a) Reforma Económica y Competitividad.** Se ha configurado un amplio consenso en la región en favor de la apertura y liberalización económica; consenso del que participan Brasil y el Perú. Evidentemente, el verdadero objetivo buscado es el desarrollo económico sostenido; la apertura y la liberalización sólo son medios para lograr dicho objetivo. La teoría económica y las experiencias exitosas de otros países enseñan claramente que la industrialización interna y la competitividad internacional, sustentadas en especializaciones acordes con las ventajas comparativas y dinamizadas por crecientes habilidades tecnológicas y de gestión empresarial, constituyen la clave para la consecución del desarrollo económico sostenido. Esta es la mayor aspiración económica de nuestros pueblos; Brasil y el Perú tienen ante sí un vasto campo de cooperación en la materia.

Pues hoy en día ya pocos discuten que para conseguir esos objetivos se requiere de un cambio estructural integral y profundo, que comprende tanto la estabilización y saneamiento macroeconómico como de una serie de reformas de carácter micro y mesoeconómico. Desde 1990 el Perú ha avanzado notablemente en lo primero; saltan a la vista los éxitos del programa económico peruano. Las reformas micro y mesoeconómicas, empero, todavía están en sus etapas iniciales; mucho queda por hacer aún para que se generalice la existencia de mercados competitivos y de hábitos empresariales de innovación y excelencia productiva.

Brasil, en cambio, tiene aún por delante la tarea de estabilizar su economía y resolver algunos desequilibrios macroeconómicos pero, en contrapartida, posee el aparato industrial y tecnológico más sólido y el sector exportador más pujante de Sudamérica. Pese a sus desbalances macroeconómicos de los últimos años, el Brasil está afortunadamente desmintiendo aquellas críticas que le enrostraban que la mayor parte de su sector productivo estaba infectado por competitividades «espúreas». No sólo las grandes empresas, sino también muchas medianas y pequeñas, se están haciendo presentes con éxito en los mercados internacionales más exigentes, contribuyendo así a abultar el superávit de la balanza comercial brasileña.

Estimo que esta suscita comparación de los respectivos logros y tareas pendientes en materia de reforma económica y competitividad, es suficiente para sugerir los términos en que podría entablarse una fructífera cooperación peruano-brasileña al respecto. Esta es

un área donde la acción central debe naturalmente recaer en los sectores privados de ambos países, con los respectivos gobiernos proporcionando coordinadamente el marco regulatorio y las medidas específicas que propicien la cooperación empresarial binacional. Si los recursos disponibles limitan las posibilidades de préstamos e inversiones cruzadas en el corto plazo, cuando menos convendría que sin dilación se intensifique la cooperación en materia tecnológica, de gestión empresarial y de comercialización externa. Paralelamente se pueden reforzar los vínculos gremiales y avanzar progresivamente hacia fórmulas imaginativas de asociación o «joint ventures» a nivel de empresas, abarcando en este proceso de entrelazamiento a las medianas y pequeñas empresas de ambos países.

**b) Cohesión y Desarrollo Social.** En un mundo donde el conocimiento acumulado en el «capital humano» se manifiesta palmariamente como el principal factor de producción, y los países que triunfan son aquellos donde las grandes mayorías apuestan (o «votan») por el bienestar colectivo tributando y participando activamente en la espiral virtuosa de ahorro-inversión, resulta inobjetable que la eficiencia y competitividad «sistémica» (es decir, de todo un país actuando en conjunto como una «empresa» dinámica) dependen, en última instancia, de la generación de un tejido social cohesionado por la percepción de que la igualdad de oportunidades se va efectivizando paulatinamente gracias a políticas y conductas incluyentes respecto al disfrute del progreso material.

En este sentido, se abre un amplio frente de trabajo conjunto para Brasil y Perú, pues ambos países adolecen de los problemas derivados de distribuciones del ingreso muy desiguales y de la extrema pobreza en que sobreviven vastos sectores de sus sendas poblaciones. En el Perú se viene trabajando recientemente, con bastante intensidad y seriedad, en la puesta a punto de un pionero programa de estabilización social y lucha contra la pobreza. El entorno internacional es ahora menos indiferente al respecto que antes, pues instituciones como el Banco Mundial, el FMI y el BID están canalizando más fondos y asistencia para el desarrollo social, y organismos de las Naciones Unidas (como la UNICEF por ejemplo, que atiende a sectores tan vulnerables ypreciados como son los niños y las madres gestantes) están promoviendo la adopción de un programa integral de reforma social, que va desde la formulación de una Carta Social Mundial hasta la identificación de metas sociales concretas a ser perseguidas en plazos precisos a fin de que no se diluya el compromiso de su cumplimiento por parte de los países involucrados ni de la comunidad internacional en general.

Brasil y el Perú pueden asumir papeles protagónicos en tal esfuerzo, aunando criterios y coordinando acciones, preparando proyectos de interés compartido y convocando juntos la cooperación multilateral y de países amigos. Obviamente, el área amazónica que une a ambos países sería la candidata natural para la identificación de las poblaciones y medio ambientes a ser atendidos prioritariamente mediante esos proyectos de interés compartido.

**c) Amazonía y Seguridad.** Este es ciertamente un tema crucial para el relacionamiento bilateral peruano-brasileño. Los elementos de interés compartido al respecto han ido sumándose a lo largo de los últimos quince años, y la tendencia va en el sentido de su reforzamiento a futuro.

Brasil es, de lejos, el país sudamericano pionero en política amazónica y, por ello, ha sido también el primero en constatar la complejidad de la tarea, que le ha deparado no sólo

realizaciones sino también algunos fracasos o frustraciones, cuya consecuencia positiva ha sido la aplicación de correctivos que reflejan una toma de conciencia amazónica más completa. Al mismo tiempo, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica se han ido fijando los principios básicos orientadores de la acción subregional en la materia. Perú, por su parte, tiene aún pendiente la tarea de dotarse de una política amazónica integral, destinada a articular ese vasto espacio e integrarlo con el resto del territorio peruano, a atender las necesidades de las poblaciones que lo habitan y a poblar aquellas zonas deshabitadas de importancia estratégica, y a mejorar y diversificar el aprovechamiento de los recursos naturales allí existentes en armonía con el medio ambiente para asegurar un desarrollo sustentable; todo lo cual, sin duda, facilitaría la interconexión social y física con el Brasil.

Afortunadamente, el progreso científico y tecnológico está revalorizando la significación económica y estratégica de la riqueza genética, recurso del que es pletórica la Cuenca Amazónica que compartimos. Se abre aquí un enorme espectro de oportunidades que Brasil y Perú deben aprovechar juntos, identificando proyectos de interés compartido que, cuando sea pertinente, convoquen la cooperación internacional, en línea con lo contemplado en el Convenio sobre Biodiversidad y en el Plan de Acción resultantes de la Conferencia de Río.

De otro lado, el Brasil está impulsando un proyecto de vital relevancia para la seguridad amazónica y, por tanto, para la seguridad colectiva de los países que forman parte de esa cuenca: el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SISVAM). Hace pocos días el gobierno brasileño otorgó a un consorcio de trece empresas, liderado por la firma norteamericana Raytheon, la buena pro para un contrato por 600 millones de dólares con el que se dará inicio a la instalación del SISVAM. El Brasil ha invitado a los otros siete países miembros del Tratado de Cooperación Amazónica a participar en dicho proyecto. El Perú debería sumarse pronto a la ejecución de un proyecto tan significativo para la seguridad del «corazón» de América del Sur, aportando su exitosa experiencia anti-terrorista y estrechando la cooperación con el Brasil para el combate al narcotráfico.

**d) Integración Física y Vías Bioceánicas.** Esta área de trabajo conjunto, al igual que parte de la anterior, lleva ya bastante tiempo apareciendo en los discursos oficiales y en los planteamientos de diversos especialistas. Resulta necesario reconocer que a la parte peruana le recae la mayor responsabilidad por los limitados avances registrados en la materia; un lamentable hecho atribuible a los recelos antes mencionados, y también a las restricciones económicas ocasionadas por los desmanejos en la década pasada. Ventajosamente, sin embargo, estas condiciones negativas se están ya superando para bien: la economía peruana está en franco proceso de recuperación, y en los últimos tiempos se han dado sin estridencias pasos concretos que anuncian un giro positivo en la actitud peruana hacia el reconocimiento pleno de que la fluidez del transporte y las comunicaciones es un tema de indudable y vital interés compartido con el Brasil.

Ciertamente, la perspectiva de la articulación con la dinámica división del trabajo en el Asia-Pacífico está incidiendo benéficamente en tal cambio de actitud. Está muy bien que así sea, pues esa proyección es correcta y promisoría. Pero debemos subrayar que la integración física peruano-brasileña es, ante todo y fundamentalmente, una necesidad binacional que se justifica por sí sola. Ambos países la requieren para potenciar sus respectivos desarrollos económicos nacionales, y para tejer el sistema circulatorio indispensable para darle realidad consistente y densa al espacio sudamericano. Este alberga un mer-

cado de gran potencial a mediano y largo plazo, y para países que como el Perú y Brasil se encuentran ubicados céntricamente en el mismo, debe representar la piedra angular de sus ventajas geoeconómicas a escalas regional y global. La bioceanidad que se derivaría de dicha integración física es un atributo afortunado pero sólo adicional en esencia; atributo que los dos países deben edificar y aprovechar juntos para viabilizarse más competitivamente no sólo ante la Cuenca del Pacífico sino también ante Europa y otras regiones del mundo.

Remarcado esto, poco es lo que cabe agregar de específico a lo mucho y bueno que sobre el tema de la interconexión física han planteado y promovido los especialistas correspondientes. Tan solo recordar, sintetizando, que de hecho se trata de cuando menos dos ejes transamazónicos. De un lado, aquél que involucra a Acre y estados contiguos del Brasil, y entra por Madre de Dios para seguir por el sur peruano hasta Ilo y Matarani; el cual está ligado a lo que nuestro país ya viene preparando con Bolivia y Paraguay, con proyección hacia la Cuenca del Plata y a la zona de influencia económica de Sao Paulo. Desde la perspectiva peruana, convendría reforzar este eje articulándolo progresivamente con las zonas centrales del país, mediante un arco Iñapari-Puerto Maldonado-Atalaya-Pucallpa, y de allí hacia Huacho o Lima. El otro eje estaría alrededor del río Amazonas, proyectado hacia Manaus y el Nor-Este brasileño en un extremo y probablemente hacia Paita en el extremo peruano.

**e) Bloques Regionales.** El panorama de la integración regional ha cambiado radicalmente desde que el entonces Presidente Bush anunciara la Iniciativa para las Américas, y más aún desde la aprobación del Tratado que instaurara el NAFTA entre Canadá, Estados Unidos y México. La nueva orientación hemisférica está incidiendo nítidamente en la marcha actual de los acuerdos de integración entre países latinoamericanos y caribeños.

Para referirnos sólo a aquellos acuerdos que comprometen a la mayor parte de los países sudamericanos, ahí se tiene la aguda crisis por la que atraviesa la ALADI, la patética situación en que se encuentra el Grupo Andino desde 1992, y la «milagrosa» (por lo largamente postergada y casi abortada en las postrimerías) suscripción reciente del Grupo de los Tres. En cuanto a los proliferantes acuerdos bilaterales «de nueva generación», estos son de tan fresca data y de ámbitos tan pequeños y yuxtapuestos entre sí, que habrá que esperar un poco para poder evaluar con seriedad sus resultados. El MERCOSUR, por su parte, ha avanzado notablemente en la conformación de su zona de libre comercio; está por cumplirse el plazo que este esquema se ha fijado para dar el paso clave de dotarse de un arancel externo común subregional; le deseamos sinceramente mayor decisión y mejor suerte que la que ha tenido el Grupo Andino sobre el particular.

Pese a todo, sería injusto y absurdo mostrar únicamente el lado negativo e inconsecuente de algunos de esos acuerdos y, peor aún, pretender descalificarlos por supuestamente inservibles. Pues la experiencia enseña que la integración es por naturaleza un proceso hartamente complejo, de maduración larga y hasta lenta, y plagado de altibajos. El tiempo es, también a este respecto, un buen aliado para decantar las cosas. No es imposible que, sobre los cimientos creados por los avances que inobjetablemente están ocurriendo actualmente en virtud de la acelerada conformación de zonas de libre comercio y de la creciente vertebración de interdependencias reales por doquier en la región, más una adecuada dosis de mayor madurez en el futuro, los países sudamericanos lleguen finalmente a la siguiente conclusión lúcida, y la pongan efectivamente en práctica: que la integración económica en-

tre ellos es la primera prioridad porque tiene suficiente razón de ser o valor en sí misma, sin menoscabo de lo que convenga hacer con el resto del hemisferio y con otras regiones del mundo.

En efecto, América del Sur es parte del hemisferio, por supuesto, pero lo es de un modo singular y diferenciado al de América del Norte. Ambas partes del continente no pesan ni cuentan igual para los Estados Unidos. Hay que ganar en atractivo, portanto, si de lo que se trata es de una genuina integración hemisférica. Más aún, hay que hacer lo necesario para que la anunciada asociación («partnership») sea realmente un buen negocio económico y geopolítico en doble vía, tanto para los sudamericanos como para los norteamericanos. Hay varios indicios de que Estados Unidos ha llegado finalmente a convencerse de que le conviene la cohesión interna y el progreso de toda América del Norte; pero todavía no está claro si ha llegado a convencerse de que también le conviene una América del Sur socia y aliada, pero fortalecida por sólidas fuentes propias de cohesión y dinamismo. No es por azar que los países ubicados en los bordes sur y norte de América del Sur hayan sido precisamente aquellos que más prestamente enfilaron sus primeras prioridades en favor del NAFTA, llevándose de encuentro a veces a los acuerdos de integración que los ligan con sus vecinos.

Por todo ello, resalta la sensatez con que ha reaccionado el Brasil ante el nuevo diseño hemisférico. Conciente de que sin su concurso estaría seriamente amenazada la credibilidad y factibilidad de dicho diseño en Suramérica, el Brasil está actuando sin apresuramientos. Ha reafirmado su crucial apoyo prioritario al MERCOSUR; insistió en que este esquema establezca un relacionamiento subregional (en vez de exclusivamente bilateral) con los Estados Unidos por medio del Acuerdo Marco «cuatro más uno»; también ha contribuido a frenar los excesos del bilateralismo haciendo que dicho esquema se dote de pautas subregionales precisas para el otorgamiento de preferencias arancelarias a países de la región; y últimamente ha planteado la extensión progresiva de la integración a todo el subcontinente mediante la reciente Iniciativa Amazónica (dirigida a los países andinos miembros del Tratado de Cooperación Amazónica) y mediante la propuesta de conformación (con todos sus vecinos, sin excepción) de una Área de Libre Comercio Sudamericana cuyo «núcleo duro» sería la Unión Aduanera del MERCOSUR.

La próxima Cumbre de Miami y sus secuelas permitirán aquilatar mejor la forma como se irá desarrollando la estrategia brasileña respecto a la integración hemisférica. En todo caso, y si bien el Perú no es el Brasil por cierto, también está ubicado en la parte central de América del Sur, por lo que debiera compartir varias de las razones e intereses que hacen encomiables la ponderada reacción brasileña ante el proyecto hemisférico así como la constructiva conducta actual de ese país en materia de integración subregional y sudamericana.

## CONCLUSION

Estos son, en apretado esbozo, los principales temas de fondo que debieran motivar la concertación de una relación especial o diferenciada entre Perú y Brasil. Esta relación estaría nutrida por intereses comunes económicos y políticos de prioridad fundamental y distinguibles de los que guían a nuestras relaciones con otros países de la región. La agenda binacional sería, por ende, más completa y profunda que la manifiesta en el actual Acuerdo de Complementación Económica bilateral; agenda que convendría desarrollar

con criterio pragmático y con muy activa participación de los sectores privados de cada país.

Los caminos para construir esa relación son, en principio, múltiples. Puede hacerse uso, creativa y selectivamente, de las distintas instancias multilaterales donde estén presentes ambos países, así como de los mecanismos que proporcionan la ALADI o el Tratado de Cooperación Amazónica, o de aquellos que se sumarían en función de la concreción de las iniciativas amazónica y sudamericana recientemente planteadas por el Brasil.

Sin mengua de lo anterior, empero, considero que el carácter de temas como los mencionados, y las connotaciones particulares que estos revisten para los dos países, llevan a concluir que la forma de convergencia más apropiada y rendidora en plazos razonablemente cercanos sería la directa. Se trata, en consecuencia, de emprender, sin mayor pérdida de tiempo, la construcción de una íntima asociación binacional peruano-brasileña.