

*ca y Social, Nodo en red del Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IHES-IDEHESI), becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y doctorando en FLACSO/Argentina. Correo electrónico: pablonacht@yahoo.com.ar.*

**Mario Rapoport/Eduardo Madrid**

## ¿Una alianza estratégica entre Argentina y Brasil?

Las relaciones entre Argentina y Brasil se estrecharon en forma notable en las últimas dos décadas, marcadas por la creación del MERCOSUR, después de casi un siglo de vaivenes de distinto tipo donde se sucedieron, sobre todo, rivalidades y recelos con fugaces acercamientos de corta duración. Ahora, como socios, nuevas contingencias en torno a intereses concretos hacen nacer o renacer las problemáticas. Al referirnos al MERCOSUR, y a la más ambiciosa pero todavía incipiente UNASUR, de las cuales los dos países constituyen el eje, debemos comprender que la Argentina y Brasil precisan construir, de manera activa, una visión común del escenario internacional, una percepción razonable de sus posibilidades de acción y un sistema que promueva cierto equilibrio de costos y beneficios entre ambos.

En ese sentido, la idea de una alianza estratégica debe contemplar, al menos, tres cuestiones. La primera es que los desequilibrios de poder y, principalmente, la diferente dimensión de las respectivas economías generan inquietudes en cuanto a posibles aspiraciones de liderazgo en la región, lo que se refleja casi siempre en la búsqueda de contrapesos externos, como ocurrió en el pasado en la forma de alian-

zas privilegiadas con los Estados Unidos. Una muestra de ello fueron los explícitos acercamientos a Washington de Cardoso o Menem en los años noventa.

La segunda se refiere a la importancia del empeño de los gobiernos, y de sus líderes en particular, por superar distanciamientos y desconfianzas. Existe un elemento de voluntad política que constituye el nudo de esta opción estratégica.

La tercera cuestión tiene que ver con la situación actual del MERCOSUR, afectado por la evidente disparidad entre sus miembros y su falta de institucionalización. El énfasis en su reactivación constituye uno de los elementos más visibles de la nueva concertación argentino-brasileña, consolidada por la aprobación por parte del Senado brasileño de la incorporación de Venezuela.

Tanto la Argentina como Brasil disponen de grandes recursos alimentarios y energéticos, pero procuran lograr asimismo una mayor proporción de valor agregado en sus producciones y elevar sus niveles de empleo. Además, han asumido la responsabilidad ante Iberoamérica, con su participación en el G20, de conseguir que la región tenga presencia y acción en el escenario internacional.

Hay que destacar, no obstante, similitudes y diferencias en sus estructuras económicas y posiciones en el mundo. Un aspecto que los asemeja es que Brasil es el primer país exportador mundial de carne y el segundo de soja y la segunda potencia agroalimentaria después de Estados Unidos. En tanto que la Argentina es el tercer exportador de soja y la tercera potencia agroalimentaria mundial.

Los tamaños de sus territorios y economías son más disímiles. Brasil detenta, por su parte, la quinta superficie del mundo, con 8.514.877 km<sup>2</sup>, y también es el quinto entre los más poblados del planeta con cerca de 192 millones de habitan-

tes. El PBI nominal ocupa el octavo puesto a nivel mundial y ronda los dos billones de dólares, mientras que su ingreso per cápita alcanza los 10.200 dólares. En tanto que la Argentina ocupa el octavo lugar en territorio, con 2.780.400 km<sup>2</sup>, aunque con una población de alrededor de 40 millones de personas según el último censo nacional, lo cual genera una baja densidad demográfica de sólo 14,43 habitantes por km<sup>2</sup>. Su PBI es de 351.015 millones de dólares y su ingreso por habitante, de 15.600 dólares.

La suma de estos datos configura, sin embargo, debido a la vecindad, una masa crítica susceptible de transformarse, mediante la profundización de las relaciones bilaterales, en un mercado interno ampliado y un polo estratégico en la región. La idea de las dos cancillerías es impulsar una nueva fase de la integración productiva y apunta a desarrollar un gran sector industrial conjunto desde la plataforma de lanzamiento internacional que es para ellos América del Sur. Según la percepción del gobierno de Brasilia, el destino de Brasil, su desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida del brasileño, están ligados a esta cuestión. La Argentina constituye el tercer socio comercial de Brasil detrás de China y Estados Unidos, mientras que Brasil es el principal *partenaire* de los argentinos. El comercio bilateral entre ambos países deviene cada vez más intenso: sólo en 2010, su intercambio comercial fue de 32.900 millones de dólares estadounidenses, con 4.100 millones a favor de Brasil, que la Argentina intenta reducir aumentando la participación de sus productos en el país vecino. Además, esos intercambios se realizan con las monedas locales.

La alianza estratégica argentino-brasileña presenta innumerables ventajas para ambas partes que, desde luego, verán elevar significativamente su importancia

relativa en el sistema internacional. Sumados, los 40 millones de argentinos y los 192 millones de brasileños constituyen un mercado de 232 millones de habitantes, comparable con el mercado de los países del euro (330 millones de habitantes) y con el de EE UU (308 millones). El PBI argentino y brasileño representan en conjunto un poco menos de 1/6 del promedio del PBI de los países del euro y 1/9 del PBI estadounidense. Pero como ocurre en estos casos, su presencia internacional es, en relación con los demás mercados, significativamente superior al simple porcentual del PBI conjunto.

El poco peso significativo que ambos países tienen aisladamente, se eleva a través de una alianza estratégica estable y confiable. Con el MERCOSUR y la UNASUR, Argentina, Brasil y los demás países de la región adquirirán una condición de interlocutor internacional similar a la que posee India.

Desde este punto de vista, esa alianza estratégica les proporciona el inestimable beneficio de corregir sus principales limitaciones. A través de ella Argentina compensa su insuficiente masa crítica al participar de un mercado de 232 millones de personas, mientras que Brasil logra un importante tiempo adicional para mejorar satisfactoriamente su perfil social sin sacrificar su autonomía y alcanzar una apropiada plataforma de desarrollo sostenible.

Para que Argentina y Brasil puedan recoger esos múltiples beneficios, es indispensable asegurar modalidades de cooperación efectivamente favorables para los dos países. En el centro de esta cuestión se encuentra la necesidad de adoptar una política industrial común que también atienda a las conveniencias de los otros miembros del MERCOSUR y se oriente a satisfacer, en un segundo momento, las necesidades del resto de los países sudamericanos.

Pero la posibilidad de que esto se realice dependerá en gran medida de las visiones, estrategias y de las alianzas que se generen entre los sectores empresariales de ambos países. Del lado argentino, la Unión Industrial Argentina (UIA) es quien lleva la voz cantante, mientras que por el lado del Brasil, el vocero es la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP). Pero mientras la institución argentina fue perdiendo peso gradualmente en la economía local a partir de 1976, cuando las políticas de la dictadura militar dismantelaron el aparato industrial, proceso que se agravó en los años noventa ante la apertura comercial propiciada por el gobierno menemista, su par brasileño adquirió un papel cada vez más relevante, aun durante un largo período dictatorial, porque el Estado priorizó una política industrial que llevó al Brasil a transformarse en la octava economía del mundo a mediados de los setenta.

Ese proceso mostró nuevamente la existencia de una evidente asimetría en las estrategias nacionales de desarrollo de los dos países. En el largo plazo, la de la Argentina ha sido más errática y coyuntural que la del Brasil. Este país ha mantenido, a pesar de las contingencias y cambios en el contexto internacional, una persistente política de industrialización y de promoción del cambio técnico. Aunque no alcanzó para superar totalmente el atraso interno ni resolver los graves problemas sociales y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, pudo conformar una estructura industrial considerable con una base científico-tecnológica que la sustenta.

La constitución de esta estructura se produjo en un largo proceso histórico, en el que desempeñaron incluso un rol los mismos terratenientes cafetaleros paulistas que, debido a que el principal producto de exportación, el café, sufría las oscilaciones propias de un mercado inestable,

reorientaron parte de sus inversiones hacia la actividad industrial, aún en pleno auge del modelo agroexportador brasileño. En la Argentina no se dio ese proceso y el sector industrial quedó subordinado a las pautas impuestas por las exportaciones agro-ganaderas hacia Europa y por la importación, en reciprocidad, de bienes industriales.

Luego de la crisis de 1929, que abrió la posibilidad de sustituir importaciones, las diferencias entre las dirigencias de los dos países fueron también manifiestas. Mientras el gobierno brasileño intentó, por todos los medios a su alcance, profundizar en el proceso de industrialización en forma explícita creando instituciones que lo favorecían, las élites argentinas lo aceptaron como algo no deseado en la creencia de que la crisis sería transitoria y posteriormente se volvería al patrón de acumulación impuesto por el modelo agroexportador. Los inicios respondieron, sin embargo, en los dos países a las características tradicionales de la industrialización periférica: se trataba de un proceso que apuntaba a la fabricación de bienes de consumo, especialmente no durables, mientras el sector de bienes de capital se mantenía fuertemente rezagado. Pero después de 1950, cuando el eje más dinámico se desplazó a la producción de bienes de consumo durables, comenzaron a diferenciarse claramente los dos procesos de industrialización: el PBI industrial de Brasil creció entre 1949 y 1974 cuatro veces más que el de la Argentina. La diferencia se acrecentó desde la segunda mitad de la década del setenta, cuando nuestro país abandonó su proyecto de industrialización, se reorientó nuevamente hacia la agroexportación y potenció el capital financiero y Brasil continuó estimulando el desarrollo manufacturero.

Esa diferencia tiene un origen también político. En tanto en la Argentina se suce-

dieron gobiernos de diferentes signos políticos e ideológicos, civiles y militares, que cambiaron alternativamente el rumbo y los objetivos de la política industrial, en el Brasil, a pesar de soportar una dictadura militar de 20 años, las políticas económicas en pos de afianzar el aparato industrial no sólo continuaron, sino que el Estado participó apoyándolas con una batería de beneficios y subsidios a través de diversos organismos públicos. En esto tuvo mucho que ver la consolidación de una burguesía nacional de base industrial en donde la virtual asociación Estado-sector industrial transformó al Brasil en términos de producción económica. Inclusive, hasta la estrategia de los sectores militares fue diferente, a punto tal de convertir al país vecino en el tercer proveedor mundial de armamentos livianos durante los años ochenta. Otra cuestión que hizo diferencias entre las empresas argentinas y brasileñas fue, indudablemente, el tamaño del mercado, que le permitió a estas últimas producir en mayores niveles de escala y de esa manera ser más competitivas que sus vecinas.

Por su parte, la participación de la cancillería brasileña, Itamaraty, adquirió una envergadura propia dentro del Estado que fue determinante a la hora de la expansión de nuevos productos en el exterior como, por ejemplo, la introducción de bienes industriales brasileños en los mercados de África Occidental. Y llevó también adelante una política de hechos consumados, sobre todo frente a la problemática del aprovechamiento de los recursos energéticos de la cuenca del Plata, al tiempo que nuestro país continuaba la línea jurídica y legal del Derecho Internacional. Éste no es un dato menor, porque la producción de energía eléctrica relativamente barata ha disminuido los costos de producción del sector industrial brasileño. Es decir, que el Estado brasileño fue desarrollando a lo

largo de años una política industrial y una política exterior que apuntaba a fortalecer al empresariado nacional por un lado, y a transformar a su país en un actor privilegiado en el concierto de naciones.

Incluso en los años noventa, cuando las tendencias económicas neoliberales se afianzaron en la región, las políticas que se aplicaron tuvieron diferentes matices e intensidad según las estrategias nacionales de cada país. Por ejemplo, en el Brasil, existieron regulaciones legales restrictivas para el capital extranjero que obstaculizaron el programa liberal. Entre ellas cabe destacar las limitaciones para las remesas de utilidades y los pagos de regalías, la ley de informática y otras limitaciones. Al mismo tiempo, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) adquirió un papel relevante apoyando al proceso productivo brasileño mediante políticas crediticias activas. En la Argentina, como sabemos, la institución financiera que cumplía una función similar, el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE), simplemente ya no existe.

Por otra parte, las diferentes políticas de Estado llevaron a que la Argentina se desprendiera de la empresa estatal YPF creada a principios de la década de 1920 sobre la base de la existencia de importantes yacimientos petroleros propios. En cambio, su homónima brasileña, Petrobrás, surgió en 1953 con la existencia de escasas reservas en el territorio continental y se ha transformado en un referente importante entre las firmas petroleras mundiales. Asimismo, la industria aeronáutica argentina, pionera en América Latina, ha desaparecido y su homónima brasileña, Embraer, compite eficientemente en el mercado mundial de aviones de mediano porte. Inclusive, el proyecto de utilizar energía nuclear del Brasil (Nuclebrás) –surgido posteriormente si lo comparamos con la Comisión Nacional de

Energía Atómica de nuestro país— avanzó de tal manera, que el gobierno brasileño acaba de anunciar hace poco tiempo la construcción de un submarino con esa sofisticada tecnología y energía. Sin duda, la evolución seguida por las respectivas empresas estatales ha sido diferente, y ello ha repercutido también en los sectores industriales, proveedores o demandantes de esas empresas.

Y éstas son cuestiones claves para el futuro del proceso de integración del MERCOSUR. Las diferentes estrategias nacionales han incidido significativamente en el comercio bilateral. El predominio de los productos primarios y energéticos en las exportaciones argentinas frente al de los bienes industriales y de mayor valor agregado en las brasileñas, constituyen un factor importante en las divergencias entre los dos países a nivel comercial. Este proceso obstaculiza la integración e impide sustentarla en una alternativa de largo plazo, como la conformación de industrias comunes.

Si la Argentina y Brasil aspiran a mantener su autonomía nacional hasta lograr un satisfactorio nivel de desarrollo, pero lo intentan aislados uno del otro, no sólo no alcanzarían ese objetivo, sino que en poco tiempo se transformarían en meros apéndices del mercado mundial. Es por eso que la consolidación de la alianza implica una significativa elevación del status internacional de ambas naciones y constituye, al mismo tiempo, un factor de consolidación del MERCOSUR y del sistema sudamericano de cooperación y comercio. En ese sentido, la suma de esfuerzos comunes debe estar vinculada a fortalecer la inserción de los dos vecinos en el mundo, potenciar el desarrollo conjunto y lograr una mejor distribución de los ingresos en ambas economías.

Para esto se deben superar aún algunos obstáculos, sobre todo desde el ángu-

lo de las políticas macroeconómicas. Argentina apostó a la recuperación de su economía, apuntando a tener las más altas tasas de crecimiento posible, con un tipo de cambio competitivo, sector externo positivo y superávit fiscal también alto, dejando en un segundo plano el tema inflacionario. Brasil, por el contrario, buscó una solución más ortodoxa: dejó apreciar su moneda, tratando de mantener bajos índices de inflación a través del manejo de las tasas de interés. Y, sobre todo, confió en su capacidad productiva, especialmente de su sector industrial, que no sufrió los embates ortodoxos que perjudicaron al mismo en el país vecino. Por otro lado, debemos tener en cuenta las tendencias que resultan de los vínculos comerciales y económicos. El balance comercial entre los dos países, favorable al Brasil, y la compra de empresas argentinas por capitales brasileños han creado en los últimos años un clima de inversiones que va en una sola dirección. A estas cuestiones se añade que el esfuerzo de negociación conjunta en la formación de coaliciones internacionales —como aquel que dio origen al G20— no ha cubierto las expectativas esperadas y Brasil fue más allá estrechando su vinculación con países emergentes, como China e India, e incluso con el club de las grandes potencias, como lo demostró en la OMC.

Un elemento indispensable para la construcción de una alianza estratégica es el reconocimiento mutuo de las identidades nacionales de cada uno. En muchos casos los principales obstáculos para la convergencia y la cooperación son los celos heredados del pasado; pero otras veces existen visiones e intereses de difícil conciliación, que no son percibidos como tales por falta de comprensión y conocimiento mutuo. Aunque hay fuertes elementos culturales comunes, debemos reconocer que los dos países evolucionan-

ron de manera diferente, adoptaron modelos de desarrollo que no son idénticos y presentan visiones distintas sobre variados temas, como los factores del crecimiento económico, la participación del Estado en la economía y el tipo de inserción en el escenario internacional. Sin embargo, en algo se igualan: enfrentan los mismos desafíos y obstáculos internos, frutos del atraso, la pobreza y las desigualdades sociales, y externos, marcados por condicionamientos y dependencias de distinto tipo. Tienen, también, las mismas necesidades de crecer económica, política y culturalmente para transformarse en los países que sus potencialidades anuncian desde su creación como tales.

Es evidente, pese a la persistencia de factores competitivos y desequilibrios regionales, como el conflicto de las pasteras entre Argentina y Uruguay, ya resuelto, o el que ocurrió con la cuestión petrolera entre Bolivia y Brasil, que el eje geoeconómico del proceso de integración regional debe pasar necesariamente por el acoplamiento de sectores relevantes de las economías argentina y brasileña y por la formulación de políticas externas comunes, de la misma manera en que la construcción europea inicial fue básicamente una alianza de intereses franco-alemana. Los presidentes Cristina Fernández de Kirchner y Luiz Inácio “Lula” da Silva reafirmaron la idea de una alianza estratégica y, entre otras cosas, establecieron una medida audaz que se potencia con el estallido de la crisis económica mundial: la supresión del dólar en las transacciones entre los dos países que podrían hacerse también en moneda local (Declaración Conjunta del presidente da Silva y la presidenta Fernández de Kirchner, 22 de febrero de 2008, Buenos Aires).

Según Helio Jaguaribe, la alianza argentino-brasileña es un requisito esencial para la supervivencia de ambos paí-

ses<sup>1</sup>. Al respecto, el autor señala que si la Argentina y Brasil aspiran a mantener su autonomía nacional hasta alcanzar un satisfactorio nivel de desarrollo, pero lo intentan aislados uno del otro, no sólo no alcanzarán ese objetivo, sino que en poco tiempo se transformarán en meros consumidores del mercado internacional. Es por eso que la alianza entre los dos países implica una significativa elevación del *status* internacional de los mismos, y constituye, al mismo tiempo, un factor de consolidación del MERCOSUR y de un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio.

Sin duda, un elemento indispensable para la construcción de una alianza estratégica es el reconocimiento mutuo de las diferencias. La manera como un país se desarrolla moldea, en gran medida, sus instituciones y la mentalidad de gobierno. En muchos casos los principales obstáculos para la convergencia y la cooperación entre los dos países son las desconfianzas heredadas del pasado; pero otras veces existen visiones e intereses de difícil conciliación, que no son percibidos como tales por falta de comprensión y conocimiento mutuo. Toda alianza consiste en la identificación y articulación de las diferencias y por ese motivo, es indispensable comprender la evolución no solo de sus políticas externas sino también de sus políticas internas.

Para ambos países el centro de una estrategia de largo plazo debe ser la construcción paciente y gradual de la unión política de Sudamérica y un rechazo firme a las conductas que someten a la región a los intereses de Washington. El MERCOSUR y la UNASUR son dos instrumentos

<sup>1</sup> Helio Jaguaribe, “Alianza argentino-brasileña”. En: *Diplomacia, Estrategia, Política*, año 1, n° 2, 2005, p. 49.

esenciales para alcanzar ese objetivo dado que, en la medida en que Brasil y la Argentina ejerzan políticas externas aisladas o contradictorias, no podrán desempeñar un papel internacional efectivo, en un mundo cada vez más competitivo. Pero esto requiere, ante todo, establecer una relación de iguales entre ambos países y una serie de mecanismos efectivos para reducir las asimetrías con los otros socios del MERCOSUR y con las demás naciones sudamericanas.

**Mario Rapoport**, doctor en Historia por la Universidad de París I y licenciado en Economía Política por la Universidad de Buenos Aires, es investigador superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesor Consulto de la UBA. Correo electrónico: [mariorapoport@ciudad.com.ar](mailto:mariorapoport@ciudad.com.ar).

**Eduardo Madrid**, profesor de Historia de la UBA. Posee una maestría en Historia Económica por la Universidad de Buenos Aires donde también se desempeña como profesor e investigador. Correo electrónico: [eemadrid@hotmail.com](mailto:eemadrid@hotmail.com).