

## **ARGENTINA - BRASIL: UNA ALIANZA NECESARIA (\*)**

Helio Jaguaribe (\*\*)

### **INTRODUCCION**

Tanto la dirigencia política como las personas suficientemente informadas de Argentina y Brasil reconocen la necesidad de una alianza estratégica entre ambos países. Esta postura contrasta con la que prevalecía antes de los gobiernos de Alfonsín y Sarney, cuando predominaba una concepción marcada por un potencial antagonismo y existía una disputa retórica por la hegemonía sudamericana que -en términos de reciproca competición- ninguno de los dos países podía ejercer.

El oportuno entendimiento de que el aprovechamiento conjunto e inteligente de las aguas del río Paraná serviría a ambos países mucho más que los conflictos estériles, condujo primero a un acuerdo sobre la utilización del río y, tras una corta secuencia, a un amplio acuerdo de cooperación. De ese arreglo bilateral resultaría más tarde el Tratado de Asunción que creó el Mercosur.

Actualmente, los presidentes Kirchner y Lula reafirman de continuo el propósito de establecer entre sus países una alianza estratégica de carácter estable y confiable; y tanto en Argentina como en Brasil no sólo se suceden las manifestaciones integracionistas, sino que se reiteran cada vez más los problemas típicos de este proceso que entorpecen el comercio entre ambas naciones.

El intento inicial de aplicar soluciones puntuales a las divergencias que surgían resultó claramente insuficiente. Es así como sectores industriales argentinos (línea blanca, automotriz, calzado, textil, etc.), a quienes la larga y radical aplicación de

---

(\*) Conferencia de Rosário, 18-X-04.

(\*\*) Politólogo. Miembro del Instituto de Estudos Políticos e Sociais

políticas neoliberales afectó hondamente y hoy se encuentran en marcada inferioridad competitiva ante sus pares brasileños, demandan una protección que -aunque procedente- entra en conflicto con las normas del Mercosur. Por cierto, no será la multiplicación de salvaguardas lo que solucione estos problemas. Se requiere, en cambio, un análisis de por qué se necesita una alianza argentino-brasileña y un posterior examen de las condiciones bajo las cuales esa alianza pueda funcionar satisfactoriamente.

### **¿POR QUÉ UNA ALIANZA ARGENTINO-BRASILEÑA ?**

En general, la sustitución del conflicto por la cooperación es una opción conveniente. La comprensión de que ello es así fue, fundamentalmente, lo que condujo al entendimiento franco-alemán tras la Segunda Guerra Mundial, un conflicto que -como la guerra franco-prusiana y la Primera Guerra Mundial- había demostrado con exceso que se pagaba un precio monstruoso en vidas humanas y en recursos para que las cosas quedaran tal como estaban antes de los conflictos (al menos, así lo probaban la primera anexión alemana de Alsacia y Lorena y la efímera ocupación francesa del Sarre). A su turno, el acuerdo franco-alemán derivó en la integración continental que se tradujo en la Unión Europea y en la adopción casi unánime del euro como moneda común.

Aceptando que, en principio, para las partes en conflicto es más ventajosa la cooperación que la disputa, importa analizar lo que Argentina y Brasil se juegan en esta etapa; ya que una correcta percepción de ello demostrará que la alianza entre ambos países -además de ser recíprocamente conveniente- es indispensable para las partes, pues sin ella no podrán preservar sus identidades nacionales ni sus respectivos destinos históricos.

Para comprender este planteo deben tenerse presentes los efectos que en el último tercio del siglo XX tuvieron la globalización, como así también a otros importantes factores vinculados con las condiciones internacionales de competitividad y de autosustento nacional. La globalización y los factores y las circunstancias que agravaron significativamente sus efectos operaron de tal modo que la gran mayoría de los países perdió la capacidad efectiva de autosustentar su soberanía.

Aunque esos países conserven aspectos formales de su soberanía (bandera, ejército de parada y hasta elecciones *libres* cuando se trata de sociedades democráticas), su dirigencia -le guste o no- está compelida por factores financieros, económicos, tecnológicos, culturales y -en casos extremos- militares que la obligan a seguir la orientación marcada por el mercado financiero internacional, la cual es impuesta endógenamente por las multinacionales que controlan sus respectivas economías y exógenamente por Washington. Así, la mayoría de los países del mundo se convirtió o se está convirtiendo en un indiferenciado segmento del mercado mundial y en *provincias* del Imperio Americano.

Precisamente, fue para preservar su declinante competitividad internacional y su decreciente margen de economía efectiva que los países de Europa formaron -bajo el liderazgo francés y alemán- la Comunidad Europea, hoy devenida en Unión Europea.

Otras naciones como China e India que son verdaderos continentes y que gozan de amplias condiciones para autosostenerse, escapan -en gran medida- de ese destino. No obstante, la preservación de su autonomía las obliga a mantener elevadas tasas de crecimiento económico, mediante correspondientes esfuerzos de ahorro doméstico y de apropiadas inversiones de capital propio o selectivamente extranjero.

Al margen del modo catastrófico por el cual pasó del socialismo a la economía de mercado y de la reducción brutal de su PIB y del nivel de vida de su gente, Rusia mantiene una elevada tasa de autonomía porque posee el segundo arsenal nuclear más importante del mundo y porque bajo la dirección de Vlaimir Putin está logrando una creciente reorganización de su sistema productivo y de la capacidad estatal de regulación.

En cambio, países como Argentina y Brasil confrontan con una acelerada y drástica reducción de sus espacios de permisibilidad internacional.

Argentina padece dos gravísimas limitaciones. Una, de carácter estructural, se debe a su insuficiente masa crítica en términos demográficos y productivos. La otra, derivada de más de veinte años de neoliberalismo radical, consistió en el socavamiento, por motivos ideológicos, del parque industrial que había logrado montar hasta el gobierno de Arturo Frondizi y notoriamente con él. Así, surgió en Argentina una terrible contradicción que enfrentó a su sociedad y a su cultura con su sistema productivo. Por un lado, estaba el país que había formado a la más educada y civilizada sociedad de América Latina y que había adquirido el aspecto europeo que aún conserva. Por otro, el país al que las políticas neoliberales llevadas al extremo por los gobiernos de Carlos Menem convirtieron en importador de bienes durables y en mero exportador de materias primas. Fue así como la más sofisticada sociedad de latinoamérica pasó a basarse en una economía similar a la de Angola. La inevitable consecuencia de este dramático desajuste fue el creciente endeudamiento -principalmente externo- de un país cuyo sofisticado estilo de

***La mayoría de los países del mundo se convirtió o se está convirtiendo en un indiferenciado segmento del mercado mundial y en provincias del Imperio Americano.***

consumo no se correspondía con su capacidad productiva. En un último análisis, allí se encuentra la causa del *default* generado por Menem y por Domingo Cavallo.

Aunque comparte aspectos comunes con Argentina, el caso de Brasil es diferente en lo fundamental. Por ser un país semicontinental, se aproxima a las situaciones de China e India, en tanto posee masa crítica en términos demográficos y de recursos naturales; dispone del más adelantado parque industrial del Tercer Mundo y, desde hace un tiempo, parece capaz de mantener saldos positivos en su comercio internacional.

Si esta es la realidad de Brasil, ¿por qué requiere de una alianza con Argentina para garantizar su supervivencia histórica? La respuesta se encuentra en las terribles desigualdades de su sociedad. Por razones de raigambre colonial que no fueron debidamente corregidas, un tercio de los brasileños vive en condiciones de extrema pobreza (menos de 2 dólares diarios/habitante) o de miseria (menos de 1 dólar diario/habitante). Otro tercio vive en condiciones extremadamente modestas. Del resto, sólo el 10 por ciento mejor posicionado goza de condiciones de vida plenamente satisfactorias.

Detrás de estos porcentuales se encuentra el bajísimo nivel educativo que, en promedio, tiene el pueblo. Hasta fines de la década de 1960, Brasil había sido como una gran hacienda tropical controlada por una pequeña elite y operada durante siglos por mano de obra esclava, sólo sustituida a partir de 1888 por un campesinado que vivía en los estrictos límites de la subsistencia y cuya educación no era conveniente para las elites agrarias.

Este cuadro fue significativamente alterado por el proceso industrializador que se inició espontáneamente a partir de 1930 y que dos décadas después se transformara en programado y estimulado. Como consecuencia de este proceso se formó un sector operario moderno, un sector técnico reclutado en la clase media que hasta entonces era exclusivamente burocrática y un empresariado emprendedor. A pesar de sus carencias educativas y de su baja adaptabilidad al trabajo urbano, las grandes y miserables masas rurales empezaron a migrar masivamente hacia las grandes ciudades. Con ellas se formaron en las grandes metrópolis -especialmente en Río de Janeiro y San Pablo- gigantescos núcleos de marginalidad en los que se concentró una significativa parte de la miseria y la ignorancia del país y que últimamente está quedando bajo el control de los narcotraficantes, a quienes ofrece un inmenso ejército de reserva.

Este marco social le impide a Brasil llevar adelante un esfuerzo aislado por su desarrollo y por la preservación de su autonomía. Por eso, requiere de una alianza con Argentina que le proporcione una indispensable ampliación de su espacio de permisibilidad internacional, mientras incrementa su desarrollo nacional, especialmente en términos sociales.

Del mismo modo, Argentina necesita de una estrecha asociación con Brasil que le permita superar las limitaciones de su déficit de masa crítica y, a mediano plazo, su déficit industrial.

Pero debe tenerse en cuenta que, aunque sea estrictamente necesaria, esta alianza estratégica no es suficiente para que ambos países alcancen, autónomamente, una plataforma autosostenible de desarrollo satisfactorio. La alianza argentino-brasileña debe ser vista como el eje que sostenga al Mercosur, y a éste como el núcleo organizador de un sistema sudamericano de cooperación y libre comercio a través del cual los países de la región puedan preservar sus destinos nacionales y mediante el cual logren, en el curso del siglo, una interlocución internacional importante e independiente.

### SIGNIFICACIÓN DE LA ALIANZA

Como se ha dicho, la alianza estratégica argentino-brasileña presenta innumerables ventajas para ambas partes que, desde luego, verán elevar significativamente su importancia relativa en el sistema internacional. Considérese que, sumados, los 40 millones de argentinos y los 180 millones de brasileños constituyen un mercado de 220 millones de habitantes, comparable con el mercado de los países del euro (299 millones de habitantes) y con el de los Estados Unidos (273 millones). El PIB argentino y brasileño representan en conjunto US\$ 1 billón; lo que significa poco menos de 1/6 del promedio del PIB de los países del euro y 1/9 del PIB estadounidense. Pero como ocurre en estos casos, el peso internacional del sistema argentino-brasileño es, en relación con los demás mercados, significativamente superior al simple porcentual de su PIB conjunto. Asimismo, la significación internacional de ambos países es más que proporcionalmente magnificada por el Mercosur y lo será aún más cuando se ultime la formación del sistema sudamericano de cooperación y libre comercio.

Vistas las cosas desde su perspectiva internacional, nos encontramos con que el poco peso significativo que ambos países tienen aisladamente, se eleva a través de la alianza estratégica estable y confiable que entablen. Con el Mercosur y con el sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, Argentina, Brasil y los demás países de la región adquirirán una condición de interlocutor internacional similar al que posee India.

Vistas las cosas desde lo más específico de ambos países, la alianza les proporciona -sin perjuicio de las ventajas adicionales

***Con el Mercosur y con el sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, Argentina, Brasil y los demás países de la región adquirirán una condición de interlocutor internacional similar al que posee India.***

que reciban del Mercosur y del sistema sudamericano- el inestimable beneficio de corregir sus principales limitaciones. Si a través de ella Argentina compensa su insuficiente masa crítica al participar de un mercado de 220 millones de personas, 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, por un lado, concebir y operar esa alianza estratégica en términos recíprocamente ventajosos. Por otro, considerarla desde el inicio como el eje organizador y consolidador del Mercosur y, tan pronto como sea posible, del sistema sudamericano de cooperación y libre comercio.

Un análisis pormenorizado de los dos aspectos precedentes sobrepasaría las dimensiones de estos breves comentarios. Señalemos, empero, que es urgente e imperativo asegurar modalidades de cooperación efectivamente favorables para los dos países. En el centro de esta cuestión se encuentra la perentoria necesidad de adoptar una política industrial común que también atienda 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.

Este último planteo requiere un breve comentario. Históricamente, la condición semicolonial de los países sudamericanos los condujo a relacionarse aisladamente con los países desarrollados y a mantener entre ellos un vínculo muy superficial y remoto. Exceptúase de este diagnóstico a la larga tradición de intenso intercambio entre los países del Cono Sur y de relaciones recíprocas algo más estrechas entre las naciones andinas.

En este aspecto, es fundamental la falta de una satisfactoria red sudamericana de intercomunicación de mercancías, de personas y de información. Este problema fue específicamente abordado en la primer cumbre de presidentes sudamericanos realizada en Brasilia durante 2001 por iniciativa del presidente Fernando Henrique Cardoso. En esa ocasión, los participantes se comprometieron a ejecutar un programa de largo plazo para la construcción de redes ferroviarias, *rodovitarias*, transmisoras de energía y de telecomunicaciones, para lo que contaban con la promesa de apoyo financiero del BID.

Respecto al sistema sudamericano de cooperación y libre comercio, lo que está en juego es el inicio efectivo de su ejecución. En tal sentido, importa particularmente la contribución de Brasil, no sólo porque es la mayor economía de la región, sino porque por su territorio pasan los principales segmentos de esas redes que actualmente siguen aproximadamente un sentido norte-sur. Lo que ahora se necesita es prolongarlas hacia el este y el oeste -sobrepasando el obstáculo de los Andes- para alcanzar a los países vecinos y darles acceso a los amplios segmentos de la red que existen en Brasil.

Entre tanto y en relación con el proyecto de un sistema sudamericano de

cooperación y libre comercio, hay que considerar un problema crucial de corto plazo: el ALCA. Tal como lo formula Estados Unidos, el proyecto ALCA es inaceptable para Argentina, para Brasil y, en consecuencia, para el Mercosur. Aún en el supuesto poco realista de que Estados Unidos acepte suprimir todos los aspectos asimétricos del proyecto como lo exige el Mercosur, se mantendría en él un residuo inadmisiblemente como es la supresión de tarifas externas, cuya existencia es fundamental para el Mercosur.

Aunque no es este el momento para discutir al ALCA desde la perspectiva del Mercosur, importa reconocer que a muchos países andinos les agrada la iniciativa que auspicia Estados Unidos. No cabe que Argentina y Brasil discutan esa preferencia. Sí, en cambio, que el Mercosur adopte una doble postura. Por un lado, mantener la oposición al ALCA. Si a los Estados Unidos les interesa, cosa que es dudosa, que lo hagan sólo con los países andinos que lo quieran. Por el otro, decirles a los países andinos que, si les gusta, que acepten al ALCA; pero que reserven para el Mercosur las mismas facilidades que le otorguen al ALCA.

El Mercosur no es competitivo con Estados Unidos en el territorio de éste país; pero Estados Unidos sí puede competir en el territorio del Mercosur. No obstante, el Mercosur puede competir satisfactoriamente con Estados Unidos en el territorio de los países andinos. Así es que si estos últimos ingresan al ALCA y al mismo tiempo le aseguran al Mercosur las mismas facilidades, el resultado es perfectamente aceptable, además de ventajoso para los andinos.

Por supuesto que esta perspectiva genera importantes problemas diplomáticos; ya que es de esperar que Estados Unidos use todo su poder ante los andinos para excluir al Mercosur de la competencia. Sin embargo, el Mercosur no carece de medios de persuasión; uno de ellos pasa por tener en cuenta el interés de los andinos por acceder a las redes de transporte, energía y comunicación que pasan por Brasil.

Creo que para concluir se debe, por un lado, subrayar que en condiciones apropiadas la alianza Argentina-Brasil es absolutamente indispensable. Por otro, reconocer la perfecta viabilidad de esa alianza en función del Mercosur y del sistema sudamericano de cooperación y libre comercio.

***Tal como lo formula Estados Unidos, el proyecto ALCA es inaceptable para Argentina, para Brasil y, en consecuencia, para el Mercosur.***