



*Alan y Lula: tan lejos y tan cerca. Las relaciones entre el Perú y el Brasil nunca han sido estrechas, a pesar de compartir una extensa frontera.*

# *Las relaciones peruano brasileñas en el siglo XXI*

**OSCAR VIDARTE ARÉVALO\***

**H**istóricamente, las relaciones entre el Perú y el Brasil nunca fueron estrechas, más bien, han sido extremadamente inestables. Esto resulta extraño, pues, tratándose de una potencia regional con la cual compartimos importantes intereses, lo más lógico hubiera sido la búsqueda de canales de cooperación por parte del Perú, pero esto nunca se dio.

Las eternas diferencias regionales, fiel reflejo del mundo bipolar y de nuestros propios dilemas fronterizos, no permitieron profundizar la relación y trascender de una “cordial indiferencia”.<sup>1</sup> A pesar de los avances internacionales en materia amazónica desde mediados de la década de 1960, que llevarían a la firma del Tratado de Cooperación Amazónica de 1978, no puede decirse que el Perú haya aprovechado este acercamiento, más aún tratándose de un tema que parece de vital importancia. Por el contrario, como señala Manuel Mindreau, la ocupación y explotación de la Amazonía por el Brasil creó continuos momentos de tensión entre ambos países.<sup>2</sup>

Pero ¿qué tan importante ha sido para el Perú su Amazonía? En teoría, todo Estado debe preocuparse por la correcta distribución y control de su población dentro de su territorio. Por un lado, la soberanía de un país debe expresarse no solo a través del Derecho, sino también mediante una posesión efectiva,<sup>3</sup> en particular de un territorio tan lejano del centro de poder (Lima) y con tantos recursos naturales por preservar y explotar. Por otro lado, constituye un aspecto fundamental para la seguridad de todo país una adecuada presencia estatal en todo su territorio, sobre todo en aquellos lugares alejados donde no existe representación nacional, así como la puesta en marcha de políticas de desarrollo para estas poblaciones tan alejadas.<sup>4</sup>

Lamentablemente, esta lógica no parece haber guiado nuestra política exterior. Siendo la Amazonía una región de importancia mundial, más aún hoy con todos los problemas relacionados con el medio ambiente, el Perú, a lo largo de la historia, nunca ha tenido una política integral, más allá de la explotación irracional de sus recursos, que le haya permitido articular una política exterior tendente a desarrollar la Amazonía junto con los demás países con los que comparte esta posesión. Esto permite comprender no solo el obvio desinterés para con el Brasil, país con el cual compartimos una frontera básicamente amazónica, sino también con Colombia. A manera de ejemplo, se puede mencionar que recién a finales del siglo XIX surgió un repentino interés del

\* Internacionalista. Profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad del Pacífico.

1 Mindreau, Manuel, *Seguridad e integración sub-regional andino-brasileña: perspectivas de política exterior para el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2006, p. 18.

2 *Ibíd.*, pp. 18-20.

3 Barbe, Esther, *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos, 2004, pp. 144-147.

4 Para mayor información véase: Acuerdo Nacional, Sexta Política de Estado. Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración.

Perú, principalmente de privados, por la Amazonía, atribuible al auge del caucho en la región. Esto traería una mayor, pero todavía insignificante, presencia material del Estado en la zona, siendo esto motivo de enfrentamiento con los vecinos, pero también de importantes acuerdos limítrofes que ayudarían a definir las fronteras entre nuestros países.

De esta forma, y a pesar de la existencia de proyectos como la carretera Marginal de la selva, ha sido sumamente irresponsable la histórica ausencia material del Estado en grandes territorios de la selva peruana, situación que persiste en la actualidad. Justamente una de las principales razones por las que nuestro país perdió en manos brasileñas importantes extensiones territoriales desde mediados del siglo XIX (hasta llegar al Tratado Velarde - Río Branco de 1909), fue su no presencia en estos territorios, en sentido contrario a las colonizaciones promovidas por el Brasil. Habría que recordar que a diferencia de los países de herencia española, que habían establecido como referentes básicos para la delimitación de sus fronteras el *uti possidetis iure* ("como poseías de acuerdo al derecho, poseerás") y el principio de libre determinación de los pueblos, con el mismo objetivo, pero tratándose del Brasil, se estableció el *uti possidetis de facto*, el cual implicó el establecimiento de la frontera hasta donde llegasen sus connacionales. Es muy probable que estas continuas pérdidas hayan generado un sentimiento negativo para con el Brasil en nuestra Cancillería, impidiendo cualquier tipo de acercamiento a lo largo del siglo XX y generando "una imagen de recelo frente a futuras y potenciales aspiraciones expansionistas de su gran vecino".<sup>5</sup>

## UNA ALIANZA ESTRATÉGICA

Hasta la primera mitad de la década de 1990, la situación bilateral se mantuvo bajo los mismos parámetros de años anteriores. Las diferencias ideológicas y los graves problemas políticos y económicos que vivieron nuestros países durante decenios, se presentaron como las principales razones para comprender la falta de interés en ambas partes.

Solo con la llegada de Fernando Henrique Cardoso al poder en el Brasil, y especialmente a raíz del conflicto del Cenepa, se produce un acercamiento del gigante sudamericano a nuestro país. Usando el sentido común se hubiera pensado que el perfil autoritario y neoliberal del gobierno del presidente Alberto Fujimori debería haber sido un obstáculo en las relaciones, pero para suerte nuestra la función de garante del Protocolo de Río de Janeiro de 1942 obligó al Brasil a asumir una actitud mucho más activa, cumpliendo un papel fundamental en la resolución del diferendo con el Ecuador en 1998. Justamente este contexto permitió la firma del Acta de Brasilia, sentando las bases de la Comisión de Vecindad Perú-Brasil y, posteriormente, el Plan de Acción de Lima (1999). Ambos acuerdos tuvieron como ejes centrales la problemática amazónica, la integración física, el medio ambiente, la cooperación técnica, entre otros temas, permitiendo un mayor nivel de cooperación, el mismo que se consolidará en los siguientes años.

Luego de la difícil transición democrática, durante el gobierno de Alejandro Toledo la política exterior peruana

5 Mindreau, ob. cit., p. 18.



*A raíz del conflicto del Cenepa en 1998, el Brasil tomó una actitud más activa, cumpliendo un papel fundamental en la resolución del conflicto con el Ecuador. En la foto, Alberto Fujimori, Fernando Henrique Cardoso y Fabián Alarcón.*

experimentó un importante avance en su relación bilateral con el Brasil, materializándose en una alianza estratégica tanto desde el plano político como económico. El apoyo brindado por nuestro gobierno a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) y a la implementación de la ambiciosa Iniciativa para la Integración en Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), dos proyectos regionales liderados por el Brasil, fueron fundamentales en el fortalecimiento de la relación. Dicha cooperación no solo hizo posible que este nuevo organismo de integración regional nazca en tierras peruanas, sino además que el Perú participe activamente en varios

ejes del IIRSA, haciendo realidad la construcción de la carretera Paita-Yurimaguas (eje norte) y la carretera Interoceánica (eje sur), iniciando la tan ansiada unión del Pacífico con el Atlántico.

No menos importantes han sido los acuerdos orientados a permitir el acceso progresivo del Perú a la información proveniente del SIVAM (Sistema de Protección y Vigilancia de la Amazonía). Una región de tanto interés, pero al mismo tiempo tan vulnerable, se ve favorecida con un sistema que fortalecerá la integración amazónica, así como la protección del medio ambiente y la seguridad frente al narcotráfico y el contrabando.





*En busca de la Amazonía perdida. El Estado peruano le ha dado la espalda a la selva, lejana del centro del poder, rebotante de riquezas como el caucho y el petróleo. Bagua es el último capítulo del desencuentro entre la selva y el Estado. (Foto: CAAAP)*

Por otro lado, en materia económica, la integración también se vio beneficiada con las gestiones realizadas por el gobierno brasileño para concretar un acuerdo de libre comercio entre el Perú y el Mercosur (Acuerdo de Complementación Económica - ACE 58), posibilitando mayores oportunidades para el comercio bilateral. Paradójicamente, esta relación no estuvo ausente de problemas, de forma tal que el año 2003 el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú,

contraviniendo la política que venía desarrollando la Cancillería, no tuvo mejor decisión que retirar a nuestro país del G-22, grupo de países liderados por, entre otros, el Brasil, y cuyo objetivo es buscar mejorar las condiciones para un comercio más justo en el planeta. Este grupo tiene una activa participación en la Ronda de Doha promovida por la Organización Mundial del Comercio, y responde a una línea prioritaria de la política exterior brasileña. Al parecer, algunos sectores del

gobierno de entonces prefirieron acercarse más a Estados Unidos, importante crítico del G-22, en un momento en el que se comenzaba a perfilar la posibilidad de negociar un acuerdo comercial con la potencia mundial.

En otras palabras, y de acuerdo con lo señalado por Peter Smith,<sup>6</sup> podríamos decir que durante el gobierno del ex presidente Alejandro Toledo se trabajaron dos líneas clásicas en materia de integración: la sujeción a la potencia mundial (“opción segunda: la unión con el norte”) y la integración regional (“opción tercera: afirmar la independencia”). Lamentablemente, el contexto político no era favorable para desarrollar conjuntamente ambos ejes. Justamente el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en manos del Brasil, significó un duro golpe a una de las principales políticas desarrolladas por Estados Unidos para con la región desde inicios de la década de 1990. Esto provocó en la potencia mundial la búsqueda de acuerdos bilaterales de libre comercio con países afines en términos económicos, siendo el Perú uno de ellos.

Como puede apreciarse, la política exterior de nuestro país recorrió un camino bastante difícil entre una alianza con el Brasil y un pacto comercial con Estados Unidos. Esto no debió haber significado ningún problema, pero la coyuntura regional no propiciaba llevar adelante, conjuntamente, ambas políticas.

6 Smith, Peter, “Opciones estratégicas para América Latina”. En: Ralph Espach y Joseph Tulchin, editores, *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Bellaterra, 2004, pp. 73-106.

7 González Vigil, Fernando, “Vías de liberalización comercial: superioridad de los TLC”. *Punto de Equilibrio*, n.º 100. Lima: Universidad del Pacífico, marzo de 2009, pp. 27-28.

## LA INVERSIÓN: EJE CENTRAL DE LA RELACIÓN

Aunque es muy común afirmar que la política comercial del Perú no ha sufrido grandes modificaciones en los últimos quince años, veremos que si bien se mantienen los grandes lineamientos económicos (apertura, desarrollo basado en las exportaciones, etcétera), es posible hallar algunos cambios que son relevantes al momento de analizar la relación entre el Perú y el Brasil.

Siguiendo lo señalado por Peter Smith, la política exterior comercial del gobierno del presidente Alan García es aún más aperturista que la de su antecesor. No solo consolida su relación con Estados Unidos, sino también fomenta la búsqueda de nuevos mercados (“opción cuarta: buscar socios fuera del continente”): Unión Europea, China, Japón, Corea del Sur, entre otros países. Asimismo, va más allá en relación a la apertura comercial que nuestro país ya venía implementando (“opción primera: el comercio”), regresando a formas ya utilizadas durante el gobierno de Fujimori mediante la eliminación unilateral de aranceles, lo que implica dar “gratuitamente al mundo en general lo mismo que, con cargo a reciprocidad, se negocia con algunos países de gran peso económico y político”.<sup>7</sup>

En este contexto, la integración regional pasa a un segundo plano no solo debido a una radicalización en la orientación de la política exterior comercial del gobierno del presidente García, sino también a una nueva realidad regional en la que ya no es posible proponer políticas como las utilizadas durante el gobierno del presidente Toledo. La cada vez mayor presencia de Venezuela en



*Multinacionales como la brasileña Odebrecht hacen millonarios negocios en el Perú, pero no puede decirse lo mismo de las inversiones peruanas en el Brasil, comparativamente reducidas. Hoy los negocios son una prioridad de Itamaraty y Torre Tagle. En la foto, Norberto Odebrecht.*

América Latina y su discurso claramente confrontacional con Estados Unidos obligó a algunos países, entre ellos el Perú, a asumir una posición a favor o en contra de la potencia mundial, alejándose de la opción regional.

De esta forma, la apuesta del Estado peruano es por negociar acuerdos con sus principales socios comerciales. En vista del escaso volumen de nuestras exportaciones (principalmente minerales) y la cada vez más desfavorable balanza comercial, el comercio entre el Perú y el Brasil no es una prioridad. Mientras en el año 2005 las exportaciones peruanas al Brasil fueron de 453 millones de dólares

y las importaciones del gigante sudamericano sumaban los 943 millones, en el año 2007 las exportaciones ascendieron a 932 millones de dólares y las importaciones a 1884 millones. En el año 2008 las exportaciones verían una reducción a 895 millones de dólares (-4%) y las importaciones crecerían en un orden del 28%, a 2416 millones de dólares. Según cifras del año 2008, el Brasil no se encontraba dentro de los diez principales destinos de nuestras exportaciones, pero sí figuraba como el tercer mercado de origen de las importaciones peruanas.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Fuente: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú.

Esto no significa que la relación entre nuestros países haya pasado a un segundo plano, sino que básicamente se ha reconfigurado. Si bien el comercio bilateral no es de vital importancia para el Perú (aunque sí para el Brasil), nuestro país ha tratado de consolidar otro aspecto fundamental para el desarrollo: la inversión extranjera. No creo factible poder referirnos a una alianza estratégica tal y como podía verse en tiempos del presidente Toledo, pero sí, en parte por la amistad existente entre Alan García y Lula da Silva, puede decirse que somos dos países que tratamos de avanzar conjuntamente en áreas de interés común, como sucede en materia de inversiones, lo cual ha generado una muy buena relación bilateral.

Las inversiones brasileñas en nuestro país han pasado de 46 millones de dólares en el 2003 a 257 millones de dólares en el 2004 y 342 millones en el 2008, concentrándose en minería, petróleo e infraestructura (construcción).<sup>9</sup> No puede decirse lo mismo de las inversiones peruanas en el Brasil, ya que comparativamente hablando son bastante reducidas.

Entre las más importantes inversiones brasileñas en el país tenemos a la empresa Vale y la explotación de fosfatos de Bayóvar (Sechura), Petrobras y la exploración de pozos petroleros (según

la empresa, el año 2010 tiene proyectado invertir 180 millones de dólares<sup>10</sup>), y la presencia de grandes empresas constructoras (Odebrecht Perú, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez, entre otras) que participan, a menudo juntamente con empresas peruanas, en grandes obras de infraestructura.

Como complemento de lo señalado, la idea del gobierno actual es poder abarcar nuevas áreas de interés mutuo, siendo el sector energético una de ellas. De esta forma, se viene negociando la posible construcción de cinco centrales hidroeléctricas con el objetivo de que nuestro país exporte energía al Brasil. Ojalá este acuerdo sea lo suficientemente claro, pues sería muy negativo que se repita algo parecido al conflicto suscitado por la administración de la energía generada por la hidroeléctrica binacional de Itaipú entre el Brasil y el Paraguay.

Seguramente con la culminación de la carretera Interoceánica la relación se va a consolidar aún más, aumentando el comercio, atrayendo el turismo y logrando una mayor integración de nuestros pueblos. Sin embargo, es hora de que nuestro país deje atrás el modelo primario exportador y de servicios, en el cual se sustentan las actuales relaciones con el Brasil y con la mayoría de países más desarrollados que el nuestro, e incluya el eje industrial-manufacturero, cuyos efectos multiplicadores son mayores, haciendo posible retroceder la pobreza y la desigualdad como ya se ha visto en algunas regiones del Perú.<sup>11</sup> Asimismo, que participe en otras áreas del quehacer regional que fueron una prioridad durante el quinquenio del presidente Toledo, como la UNASUR, y que son de real interés para el Brasil en la actualidad.<sup>12</sup> ■

9 Fuente: Proinversión.

10 *Diario Oficial El Peruano*, 11 de diciembre del 2009.

11 Gonzales de Olarte, Efraín, "Modelo exportador y de servicios". *El Comercio*, Lima, 7 de diciembre del 2009.

12 "Solo tienes un defecto, un defecto grave, creo que necesitas participar más en las reuniones de UNASUR". Expresiones del presidente brasileño Lula da Silva al presidente peruano Alan García en la Cumbre Presidencial de Lima (diciembre del 2009). *El Comercio*, 11 de diciembre del 2009.