

El eje Lima-Brasilia (donde algunos entran en arcos y salen con flechas)

Aunque los análisis suelen limitarse a los ejes Brasilia-Buenos Aires o Brasilia-Caracas, hay otro eje en construcción del que se habla menos. Se trata del eje Brasilia-Lima, que articula un corredor entre el Atlántico y el Pacífico a partir del trabajo conjunto de los grupos económicos privados y de ambos Estados. Para Brasil, se trata de una oportunidad para que sus empresas se expandan al mercado peruano y proyecten sus exportaciones hacia el Pacífico; para Perú, es una forma de atraer inversiones y contrapesar la creciente importancia de los capitales chilenos en el país. En suma, un proyecto de integración que permite articular los intereses de los empresarios con los objetivos geopolíticos de ambos países.

FRANCISCO DURAND

Desde 2001, los presidentes de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, y de Perú, Alejandro Toledo y Alan García, han sorprendido al continente al estrechar relaciones. El foco central de este inusual acercamiento es el eje Lima-Brasilia, un ambicioso y costoso proyecto interoceánico que está generando realineamientos geopolíticos, modificaciones en los mapas de inversión, una futura revolución en materia de rutas comerciales y, como era de esperarse, crecientes conflictos sociales. La velocidad del cambio es tal que sorprende

Francisco Durand: Ph.D. por la Universidad de California, Berkeley. Profesor principal de Política de la Universidad de Texas, San Antonio. Ha publicado libros y artículos en revistas de varios países sobre temas de empresarios y Estado. Fue asesor de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.

Palabras claves: integración, geopolítica, comercio, empresas, Brasil, Perú.

incluso a los entendidos, cuya atención siempre se ha orientado al eje Brasilia-Buenos Aires y el Mercosur, o al eje Brasilia-Caracas, pero no a este otro. Es hora de ponerlo en el mapa.

Los dos países han firmado tratados de seguridad y acuerdos comerciales, están organizando ferias exportadoras, proyectando inversiones y, sobre todo, inaugurando puentes y carreteras. De concretarse, el eje puede tener un impacto histórico al unir el centro de Sudamérica a través de un corredor exportador que conecta a Brasil con el Pacífico, y a Perú y Bolivia con el Atlántico. La temida China, interesada en penetrar en Brasil, también puede resultar beneficiada.

Hay otras sorpresas. Las negociaciones entre ambos gobiernos ocurren en paralelo a una penetración de los grupos económicos brasileños en Perú, un país que hasta hace poco tiempo no figuraba entre sus prioridades. En septiembre de 2008, la poderosa Federación de Industrias del Estado de San Pablo (Fiesp) inauguró la Expo Perú con apoyo de la recién nacida Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (Capebras). Al mismo tiempo, el grupo Gerdau, gigantesco *holding* empresarial brasileño, anunciaba una inversión siderúrgica en Perú por us\$ 1.500 millones.

Dos grandes fuerzas empujan esta dinámica: los políticos de cada país, con sus particulares intereses, y los grandes empresarios, que encuentran en la relación bilateral oportunidades únicas de inversión y negocios. El eje opera en una relación simbiótica de largo plazo entre Estados y grupos económicos. Para entender esta nueva bisagra entre poderes, utilizamos en este artículo un enfoque realista que considera tanto los aspectos internos como los externos, con especial atención en los intereses específicos de los Estados y las empresas y en sus capacidades para manejar el cambio. En todo caso, el hecho de que el proyecto esté gerenciado por una alianza entre empresarios y gobiernos constituye una situación nueva en América Latina.

Para explicar las dinámicas del eje Lima-Brasilia conviene citar a los investigadores que consideran que los cambios en la escena internacional fortalecen a las corporaciones y las convierten en el epicentro de la globalización y en actores tanto o más importantes que los propios Estados-nación¹. Para otros autores, lo central no es el cambio en la correlación de fuerzas, sino las

1. Ankie Hoogvelt: *Globalization and the Postcolonial World*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

implicancias en la búsqueda de reglas y acuerdos formales e informales que den sostén a un nuevo orden. En ese marco se consideran como actores a las nacientes sociedades civiles local y global, única forma de construir arreglos institucionales para el manejo de conflictos².

Estos argumentos resultan válidos para América Latina, siempre y cuando se entienda su peculiar situación y la calidad de sus instituciones. En la región, se observa la creciente influencia y proyección internacional de los grupos de poder económico, cuya capacidad de acción tiene implicancias diversas tanto en las políticas internas de los Estados como en las relaciones entre ellos.

La «alianza estratégica» entre Perú y Brasil es un caso fascinante para entender las nuevas condiciones de competencia, así como la convergencia entre intereses económicos y geopolíticos. Los grupos económicos brasileños, fortalecidos como agentes económicos

y obligados a internacionalizarse, impulsan la regionalización. Pero esta nueva situación también abre oportunidades para los grupos económicos peruanos, que pueden funcionar como socios menores, y resulta positiva para el Estado peruano, por razones que explicamos más adelante y que probablemente sorprenderán.

**La «alianza estratégica»
entre Perú y Brasil es un caso
fascinante para entender la
convergencia entre intereses
económicos y geopolíticos ■**

La convergencia de intereses es evidente: un país tiene lo que al otro le falta, y tanto las empresas como los Estados pueden beneficiarse sin que se generen grandes temores geopolíticos. Sus poblaciones, sedientas de empleo, no piensan mucho en los eventuales costos y asimilan el discurso de «progreso para todos» propagado por las empresas y los gobiernos.

Sin embargo, el desarrollo del corredor exportador enfrenta dificultades reales y potenciales. Para empezar, ambos países exhiben fuertes asimetrías, que pueden generar resistencia o dudas en los Estados más débiles (Perú y Bolivia). Se trata, en estos dos casos, de naciones políticamente muy inestables, lo que complica la perspectiva de largo plazo de Brasil, que es el país que diseña y lidera el eje. Por otra parte, los tres países involucrados sufren serios problemas sociales e institucionales, que la actual bonanza exportadora oculta por el momento, pero no resuelve. Estos problemas se pueden agravar en las

2. Doris Fuchs: *Business Power in Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

zonas con más dificultades de gobernabilidad, como el Amazonas: mientras más avance la integración amazónica, mayores serán los «daños colaterales», lo que a su vez reducirá el campo de maniobra de las elites económicas y políticas de cada país. Finalmente, el futuro eje Lima-Brasilia genera efectos geopolíticos importantes: tanto Chile como Estados Unidos, países con grandes inversiones en Perú, pueden ver la iniciativa como un proyecto que puede reducir o limitar su influencia.

■ Las multilatinas

En su faceta económica, los proyectos integracionistas son resultado de la necesidad de adaptación a los nuevos tiempos. Hacia 2000, tanto Brasil como Perú habían superado la etapa recesiva e inflacionaria y habían logrado estabilizarse políticamente en un contexto de democracia. En este marco, ambos países comenzaron a vislumbrar las posibilidades de una mayor integración basada en una alianza entre el Estado y los grupos de poder económico. Para esa misma época, la etapa de reestructuración de los grupos económicos nacionales para adaptarse al doble reto de la apertura de los mercados y el ingreso de empresas multinacionales había concluido. Como resultado de esta adaptación, hoy los grupos de poder económico nacionales sobrevivientes se encuentran mejor administrados y más proyectados a los mercados internacionales, aunque siguen siendo vulnerables a la lógica de «o te quiebro o te compro» de las empresas multinacionales y la competencia asiática. Muchos de ellos han formado *joint ventures* e instalado plantas, y algunos hasta han comprado empresas en otros países: son las llamadas «multilatinas», la expresión más avanzada del capitalismo latinoamericano y el gran objeto de veneración de los analistas de mercado³.

Pero la realidad es otra y tiene muchos matices; no todo son grandes oportunidades y resonantes triunfos. El hecho de que los grupos económicos brasileños hayan logrado adaptarse mejor que los de sus vecinos a los nuevos tiempos y la decisión de los gobiernos de ese país de evitar una apertura económica rápida y drástica facilitaron la penetración empresaria en Paraguay, Uruguay y Argentina, lo que a su vez contribuyó a que estos grupos se fortalecieran internamente⁴. No ocurrió lo mismo en Perú: la crisis de gobernabilidad de los

3. Laura Alfaro y Eliza Hammel: «Latin American Multinationals» en Foro Económico Mundial: *The Latin American Competitiveness Review 2006*, FEM, Ginebra, 2006, disponible en <www.weforum.org/pdf/Latin_America/Review.pdf>.

4. Luis Stolovich: «Los grupos económicos de Argentina, Uruguay y Brasil» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57 N° 4, 10-12/1995, p. 178.

años 80, marcada por el auge del terrorismo, la adopción drástica de políticas neoliberales y las recesiones que sufrió el país (en 1978, 1983 y 1988) debilitaron considerablemente a los grupos económicos nacionales. Esto facilitó el ingreso de empresas extranjeras, lo que generó una asimetría entre lo extranjero y lo nacional. Es un caso parecido al de Argentina, donde una nefasta combinación de circunstancias económicas y políticas que se repiten (la última fue la crisis financiera de 2002) mermó las capacidades competitivas de las empresas⁵.

En este marco, parece natural que, a 2005, las multilatinas de Brasil sean las líderes de la región, seguidas por las

de México, Argentina y Chile. El dúo Brasil-México reúne 85 de las 100 empresas líderes del continente y 35 de las 50 más rentables. Brasil ocupa el sexto lugar entre los países emergentes que realizaron más inversión extranjera directa: us\$ 71.600 millones según datos de 2005. México se ubica seis lugares más abajo (us\$ 28.000 millones), seguido por Argentina y Chile, con us\$ 22.600 millones y us\$ 21.300 millones respectivamente⁶.

**Parece natural que, a 2005,
las multilatinas de Brasil
sean las líderes de la región,
seguidas por las de México ■**

Los cambios en la lista de las 500 empresas más grandes de América Latina muestran un proceso de acelerada privatización y extranjerización. En 1991, las empresas estatales representaban 20% del total, las privadas nacionales, 53% y las multinacionales, 27%. En 2001, las estatales se habían reducido a 9% y las privadas nacionales a 52%, mientras que la presencia de multinacionales se había elevado a 39%.

La competencia puede seguir desplazando a las multilatinas. Tal es la predicción de algunos expertos: «Creemos que las multinacionales continuarán ganando presencia en los mercados latinoamericanos»⁷. Por su parte, Augusto López-Claros, del Foro Económico Mundial, afirma que las multilatinas están finalmente convirtiéndose en jugadores globales, pero agrega que es muy difícil que compitan con las multinacionales si no obtienen apoyo financiero y tecnológico y un adecuado capital humano⁸.

5. Jorge Schvarzer: «Grupos económicos en Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57. N° 4, 10-12/1995, pp. 191-210.

6. Ver Javier Santiso: «The Emergence of Latin Multinationals» en *Deutsche Bank Research*, 7/3/2007, pp. 2-3, <<http://yaleglobal.yale.edu/about/pdfs/Emergence.pdf>>.

7. Alfonso Martínez, Iván de Souza y Francis Liu: «Multinationals vs. Multilatinas: Latin America's Great Race» en *Strategy + Business*, otoño de 2003, <www.strategy-business.com/press/16635507/03307>.

8. L. Alfaro y E. Hammel: ob. cit., p. 81.

Los grupos económicos nacionales tienen mayores dificultades para conseguir capital y tecnología por la falta de apoyo estatal y por el hecho de que las decisiones de un capitalismo de tipo familiar suelen ser más lentas e inadecuadas que las de las empresas que se manejan con los parámetros del capitalismo gerencial. Otro peligro es la paradoja del éxito, que ocurre cuando los grupos económicos nacionales que sobresalen se convierten en objetivos de compra por parte de las multinacionales o los fondos de inversión que llegan con los bolsillos llenos. José Antonio Ermirio de Moraes, del grupo Votorantim, afirma que «toda empresa nacional bien manejada y en posición importante en el mercado será siempre atrayente para los inversionistas extranjeros»⁹.

Un buen ejemplo es el de las cerveceras. Tanto la corporación peruana Backus como la brasileña Ambev, y las múltiples plantas construidas en varios países como resultado de una expansión vista como un éxito, terminaron siendo adquiridas por SAB Miller e Inbev, respectivamente. Hoy constituyen dos oligopolios globales, muestra de los extremos a los que estamos llegando en esta era de capitalismo irrestricto. El problema de estos movimientos es que son difíciles de reemplazar, pues la constitución de los grupos económicos nacionales es un proceso lento.

■ El eje

Los ejes de integración y desarrollo brindan oportunidades únicas a los grupos de poder económico brasileños para obtener ciertas ventajas frente

El proceso de construcción del eje Lima-Brasilia, dirigido por el Estado, cuenta con un fuerte apoyo político: entre 2001 y 2006, las reuniones entre presidentes pasaron de cinco a 22 ■

a las multinacionales. El proceso de construcción del eje Lima-Brasilia, dirigido por el Estado, cuenta con un fuerte apoyo político: entre 2001 y 2006, según la Embajada de Brasil en Lima, las reuniones entre presidentes pasaron de cinco a 22, a las que se añadieron una serie de encuentros que se realizan por

primera vez: cuatro reuniones de vicepresidentes, diez de cancilleres, siete de ministros de Defensa y ocho de vicescancilleres¹⁰. Todo ello confirma el renovado

9. André Lahóz y Nelson Blecher: «Dúvidas sobre o Lugar dos Grupos Brasileiros do Mundo» en *Exame*, 8/11/2004.

10. Información de la Embajada de Brasil en Lima.

interés en las relaciones bilaterales con miras a una mayor integración económica y una mejor coordinación geopolítica entre ambos países.

La protoalianza Perú-Brasil comenzó en 2001, cuando Fernando Henrique Cardoso comenzó a estrechar relaciones con Alejandro Toledo, y continuó durante las gestiones de Lula y Alan García. El acercamiento ocurre en un contexto en el que los gobiernos civiles coordinan sus acciones con los militares y entienden la importancia del factor económico en el nuevo mapa de poder internacional. Desde hace años, Brasil comenzó a buscar un juego propio en las ligas mayores, situación excepcional en el continente, ya que se trata del único país con posibilidades y aspiraciones de convertirse en una potencia.

Las razones de Brasil para crear el eje son más claras que las de Perú, pero este último no tiene muchas alternativas. Veamos las diferencias tácticas, resultado de su posicionamiento y de la gama de recursos y oportunidades con que cuenta cada uno. Mientras Brasil consolidaba el Mercosur y sus grupos de poder económico se proyectaban con ventaja sobre los mercados vecinos, Perú se abría indiscriminadamente a todo tipo de inversión. Esto provocó una creciente influencia económica de empresas de origen chileno, país que se convirtió en el tercer inversionista en Perú después de EEUU y España.

A la «invasión económica» chilena se añadió otro problema: la decisión de Santiago de ocupar un pequeño triángulo en el último hito fronterizo de Tacna (malamente denominado «La Concordia»), para proyectarse diagonalmente hacia el Pacífico y reclamar más espacio de mar territorial. Esto, desde luego, complicó las relaciones entre Perú y Chile.

Pero no se trata del único problema. La iniciativa de los empresarios chilenos de registrar el pisco como propio, cuando la denominación de origen correspondería a Perú, donde está ubicada la ciudad de Pisco, ha indignado a la opinión pública peruana. Todo ello empuja a Perú a reconsiderar su juego táctico. De concretarse la expansión chilena, los grupos pesqueros peruanos, como Brescia y Dyer, verán reducida su zona de pesca y la marina peruana estará en desventaja frente a la de su vecino. Lima defiende la mediación internacional como salida al conflicto, pero Santiago se opone. En este marco, la perspectiva es la tensión permanente y hasta la guerra.

Las tensiones surgen en un momento en que los capitales chilenos siguen penetrando en el mercado peruano e incluso comprando megaempresas. A fines de 2007, el grupo Cencosud adquirió la mayoría de acciones del grupo

peruano Wong. A ello se añaden la posición predominante en transporte aéreo (Lan), grandes tiendas de venta (Ripley y Saga Falabella), además de la importante presencia de empresas chilenas en el sector bancario, en fondos de pensión y farmacias. Más preocupantes aún para el gobierno peruano son los planes de empresas chilenas de invertir en puertos.

Desde la óptica de Perú, existe una conexión entre los grupos económicos chilenos y sus Fuerzas Armadas. Carlos Ferrero, ex-presidente del Congreso y ex-primer ministro de Toledo, habló del «copamiento» chileno «de los principales nichos de la economía» y afirmó que el general Oscar Izurieta Ferrer, comandante general del Ejército chileno, «declaró (...) que ellos se armaban para proteger sus inversiones y añadió que no descartaba un desencuentro con el Perú en el futuro»¹¹. Este reavivamiento antichileno, factor históricamente determinante en la política exterior peruana, ha vuelto a la escena, lo que obliga a reconsiderar la estrategia de integración económica irrestricta seguida hasta el momento.

Al mismo tiempo, la influencia brasileña en Perú ha comenzado a sentirse a partir de iniciativas gubernamentales y de los crecientes intereses de los grupos económicos de ese país en el mercado peruano, que apuestan a las posibilidades que ofrece el corredor exportador en todas las direcciones. Por las razones

Además de equilibrar la presencia de las empresas chilenas, el eje con Brasil implica otra ventaja geopolítica para Perú, ya que reduce la influencia de EEUU ■

antes anotadas, Perú se muestra más dispuesto que nunca a que Brasil lo elija como un eje estratégico.

Además de equilibrar la presencia de las empresas chilenas, el eje con Brasil implica otra ventaja geopolítica para Perú, ya que reduce la influencia de EEUU. Es interesante

anotar que este último país, si bien no muestra gran entusiasmo por estos proyectos, tampoco se opone. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (en el que Washington tiene una presencia clave y la atribución de vetar proyectos) participa en la financiación del corredor. ¿Por qué esta postura tolerante a la construcción de un eje Brasil-Perú? Es posible esgrimir tres razones. Primero, el enemigo principal de EEUU es el bloque nacionalista liderado por Hugo Chávez, frente al cual Brasil es percibido como un contrapeso. Segundo, una oposición abierta generaría un costo de imagen en un momento en que EEUU

11. En *Expreso*, 27/8/2008, Lima.

pierde influencia en la región. Tercero, se trata de proyectos que no forman parte de sus prioridades, en el marco de la suerte de negligencia benigna aplicada hacia la región desde los atentados del 11 de septiembre de 2001.

En este contexto, el debate geopolítico en Perú se intensifica. Algunos expertos afirman que la política exterior es de convoy; es decir, que busca engancharse indistintamente al tren que jalan las locomotoras de EEUU y Brasil. Sin embargo, una mirada más profunda revela que se ha resucitado la tesis del estratega Carlos García Bedoya, quien veía a Perú como un país con una ubicación especial. Para el embajador, la posición de Perú en el medio del continente y su proyección a la selva podrían contribuir a convertirlo en el pivote de la integración sudamericana, en el «centro de todo un proceso»¹². A pesar de las resistencias y los *lobbies*, Lima va apoyando, de manera más silenciosa que abierta, el proyecto de integración oeste-este, que funciona como contrapeso a Chile siguiendo las ideas de García Bedoya¹³.

Algunos aspectos de la coyuntura también contribuyen al proyecto. La presencia de Lula y García en los gobiernos de los respectivos países ha ayudado a articular relaciones estrechas. Luego de ser elegido presidente en mayo de 2006, García decidió que Brasil sería el primer país que visitaría. Ambos líderes comparten no solo planes económicos, sino también una común preocupación por buscar alternativas al bloque Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) creado por Chávez. En este marco, el proyecto de integración interoceánica Brasil-Perú enfatiza la integración sin ánimo de conflicto y les permite a los gobiernos demostrar que también buscan (en el caso de Brasil) o coadyuvan (en el caso de Perú) objetivos continentales¹⁴. Quieren pasar bajo un arco del triunfo y ser recibidos por las multitudes.

Mientras tanto, García todavía mantiene buenas relaciones con la presidenta chilena, Michelle Bachelet, que forma parte del bloque de «izquierda moderada» de América Latina. El presidente peruano espera que la Corte Internacional de La Haya termine dándole la razón a su país en el diferendo limítrofe. Dice que hay que esperar, pero los estrategas peruanos y las fuerzas de oposición nacionalistas exigen la adopción de posiciones más duras

12. «Perú elegido como 'eje estratégico' por el Brasil» en *LoQuo Forum*, 22/7/2007, <<http://foro.loquo.com/viewtopic.php?t=77783>>.

13. Entrevista personal del autor con un asesor del gobierno de Alejandro Toledo, Lima, mayo de 2008.

14. Ver Steen Fryba Christensen: «A Influencia do Nacionalismo no Mercosur e na America do Sul- Podera a Integraçao Regional Sobreviver?» en *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 50 N° 1, 1/2007.

y una contención más activa de los intereses económicos chilenos. Una señal clara en este sentido fue emitida a mediados de septiembre de 2008, cuando un sector del gobierno, liderado por el vicepresidente, el almirante (R) Luis Giampietri, impulsó un proyecto de ley para limitar la inversión extranjera si entra en conflicto con la seguridad nacional

■ Relaciones económicas y grupos de poder

Entre 2001 y 2006, el intercambio comercial Perú-Brasil saltó de us\$ 653 millones a us\$ 2.288 millones. Brasil es hoy el cuarto inversionista en Perú y ocupa el décimo lugar entre los países con mayores exportaciones e importaciones con el país¹⁵. En este marco, y aunque a Perú y Bolivia el corredor interoceánico les permitiría llegar al Atlántico, la clave del proyecto es la salida brasileña al Pacífico y la posibilidad de expandir el comercio de ciertas materias primas fundamentales para su desarrollo.

El cuadro de la página siguiente, donde se incluyen las inversiones de los principales grupos económicos brasileños en Perú, revela la importancia de la infraestructura y los proyectos que permitirán usar el corredor en un futuro. De acuerdo con los planes, el primer corredor llegará al norte de Perú (para sacar los fosfatos de Bayóvar y los productos agrícolas de la irrigación de Olmos) usando como base el Amazonas. El corredor del sur penetrará por tierra desde el estado de Rio Branco, en Brasil, hacia el Cusco, en Perú, y dará acceso a los puertos de Ilo, Matarani y Marcona. Los grupos económicos brasileños constructores –Odebrecht, Queiroz Galvão y Andrade Gutierrez–, junto con el peruano Graña y Montero, tienen los proyectos más grandes, hoy estimados en más de 1.000 millones de dólares. Una vez que se establezca el corredor, le seguirán en importancia grandes obras hidroeléctricas, de gas y petróleo en el tramo sur. La presencia de capitales brasileños en el mercado peruano tenderá a crecer cuando el corredor esté concluido.

Por otra parte, la integración facilita la aparición de nuevos grupos de interés. Para tal fin se ha formado la Cámara Binacional de Comercio e Integración Perú-Brasil (Capebras), dirigida por Miguel Vega Alvear, quien pone el énfasis en una relación bilateral aparentemente equilibrada. Vega Alvear sostiene que «existen 20 empresas brasileñas interesadas en formalizar alianzas estratégicas con empresas peruanas para invertir en sectores agroindustriales,

15. Datos de la Embajada de Brasil en Lima.

Cuadro

**Inversiones de grupos económicos brasileños
en Perú, 2008 (en millones de us\$)**

Compañía Cervecera Ambev Perú	-
Compañía Minera Miski Mayo (Vale do Rio Doce, fosfatos de Bayóvar)	300
Constructoras Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Odebrecht (interoceánica sur y norte)	800+
Grupo Gerdau (modernización de la planta de acero Siderperú)	1.500
H. Stern Perú (joyería)	50
Odebrecht Perú (proyecto de irrigación Chavimochic)	852
Petrobras Energía Perú (modernización refinería de Talara y polo petroquímico del sur)	800
Alstom Power Perú	-
Votarantin (modernización refinería de Cajamarquilla)	300

Fuente: elaboración del autor a partir de datos de la Embajada del Brasil en Perú y periódicos.

forestal, textiles, joyería y minería»¹⁶. En realidad, las grandes empresas peruanas serán socios menores en esta alianza.

■ Conclusiones

El eje Perú-Brasil es resultado de la decisión de los gobiernos de empujar políticas de integración y de la consolidación de los grupos de poder económico como motores del desarrollo; los economistas y expertos de comunicación trabajan febrilmente en torno de estos dos grandes intereses. La iniciativa, aunque ambiciosa, es realizable. Aun si se presentaran dificultades futuras, como costos más altos o falta de financiación, el peso de los intereses económicos y las consideraciones geopolíticas de ambos países seguramente permitirán completar el proyecto. Sin embargo, no hay que olvidar que enfrenta múltiples retos. Noticias recientes así lo confirman.

Los enfoques teóricos convencionales que separan lo externo y lo interno, como si se tratara de realidades separadas, no permiten una adecuada comprensión de la realidad. Los nuevos desarrollos e investigaciones señalan el

16. «Integración política y comercial: Perú y Brasil por la misma senda» en Adnmundo.com, 5/10/2006, <www.adnmundo.com/contenidos/i_regional/peru_brasil_inversiones_alan_garcia_lula_capebras_integracion_ir.html>.

fin del predominio casi solitario del Estado en la escena internacional. Hoy existe una correlación favorable a las corporaciones, y los políticos y los tecnócratas tienen una mayor sintonía con ellas. Este fenómeno es particularmente cierto en los países dirigidos por gobiernos conservadores pero también, con matices, en aquellos bajo control de la izquierda moderada. Otro cambio importante es la emergencia de nuevos actores, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones populares y movimientos nacionalistas e indigenistas. En algunos países están tomando el poder, en otros pugnan por participar políticamente.

Para entender esta nueva realidad usamos un enfoque «interméstico» que explique cómo lo interno influye sobre la política exterior y cómo las posibilidades y los problemas de la escena internacional, tanto económicos como políticos, impactan en lo interno. También se requiere una buena dosis de realismo para identificar los intereses de los agentes estatales y no estatales y desmenuzar el discurso ideológico. El estudio de la alianza Estado-grupos de poder económico formada en torno del eje Perú-Brasil constituye un caso que permite ajustar los enfoques sobre las premisas arriba anotadas. Por este camino llegamos a cinco conclusiones.

La primera es que, al fortalecerse los intereses privados y avanzar la integración continental, aumenta la posibilidad de articular los intereses económicos con la visión geopolítica de cada país. La base sobre la cual reposa esta alianza, en el caso brasileño, son las oportunidades que abren los proyectos a sus grupos empresarios y la necesidad del Estado de realizarlos. Pero también le resulta conveniente al socio menor, Perú, por los beneficios económicos que acarrea y por la posibilidad de compensar la vulnerabilidad en que se encuentra en relación con Chile.

La segunda conclusión es que, en la medida en que las elites impulsan los proyectos y requieren el apoyo de la opinión pública, se ven obligadas a construir un discurso que enfatiza la difusión del bienestar a bajo costo, lo que genera sobreexpectativas que después pueden provocar grandes frustraciones.

En tercer lugar, y en relación con lo anterior, las consecuencias sociales y ecológicas que genera la integración desbordan las capacidades de los gobiernos y de las grandes corporaciones. Por más aviones, radares y satélites que existan, la Amazonia «integrada» –uno de los resultados esperados de la consolidación del eje– es y será una tierra de baja gobernabilidad. La regla general indica que, mientras más lejos se ubique una región de las capitales, menos

presencia habrá de las fuerzas del orden, económico y político¹⁷. En la Amazonia, hace ya mucho tiempo que predomina la informalidad en la ocupación de tierras, la tala de bosques y el «enganche» de mano de obra; también, desde la «década perdida» del 80, y como un efecto anticíclico, el narcotráfico y el contrabando.

La cuarta conclusión es que el eje enfrenta serios problemas de gobernabilidad, en dos dimen-

siones: la transgresión y la protesta social. Ambas son enfrentadas de diferente manera. En el primer aspecto, como los países no tienen entre sus prioridades aumentar sus capacidades ni asignar mayores recursos para asegurar un gobierno más efectivo, intentan convivir con la informalidad y con las economías delictivas, y solo las atacan ocasionalmente. El caso de la protesta social es diferente, porque no se trata de un desborde sino de un desorden, situación inaceptable para las elites que las obliga a actuar, aunque no necesariamente a resolver los problemas.

La última conclusión es que la protesta social podría desatarse primero intermitentemente, en varios lugares, para luego crecer y articularse, en la medida en que los avances de los proyectos aumenten la presión sobre los actores y fomenten alianzas más allá de lo local. Para los nativos y las comunidades que habitan estas zonas, existe un serio riesgo de pérdida de tierras, de propagación de enfermedades, de debilitamiento de la identidad y de mayores problemas de hábitat¹⁸. Al ser los primeros en sufrir la presión, son los más propensos a actuar y obtener solidaridad internacional. El problema no es que los gobiernos o las corporaciones los ignoren. Las iniciativas con sentido social y de conservación (responsabilidad social corporativa, monitoreo internacional, áreas reservadas) existen, pero los Estados y las empresas no les dan la debida prioridad. Sobre ellas hay más propaganda que obras.

Las consecuencias sociales y ecológicas que genera la integración desbordan las capacidades de los gobiernos y de las grandes corporaciones. Por más aviones, radares y satélites que existan, la Amazonia «integrada» –uno de los resultados esperados de la consolidación del eje– es y será una tierra de baja gobernabilidad ■

17. El autor hizo en 2005 un estudio sobre el mercado informal de la coca en la ceja de selva.

18. Council of Hemispheric Affairs: «Protecting Peru and Brazil's Uncontacted Amazon Tribes», 1/7/2008, en <www.coha.org/2008/07/protecting-peru-brazil%E2%80%99>.

En suma, los problemas sociales y las demandas de inclusión están más cerca de lo que parece. A mediados de 2008, el gobierno de García aprobó dos decretos (el 1.015 y el 1.073) que alteraban las reglas de acuerdos comunitarios para aceptar la inversión privada o vender tierras. La decisión fue inconsulta y el resultado fue una rebelión de nativos, apoyados por pueblos y alianzas internacionales, en la boca de los dos corredores interoceánicos (Bagua en el norte y Camisea en el sur). La revuelta obligó al Congreso a derogar los decretos¹⁹.

Este incidente no fue una simple revuelta indígena contra la modernidad. Mucho menos un intento de ciertos antropólogos de «mantener a los indios cazando con flechas», como argumentó el gobierno peruano para defenderse. Fue un episodio de búsqueda de ciudadanía, que es al mismo tiempo local y global. Sin ella, no hay gobernabilidad moderna, ni para Estados ni para empresas, es decir, gobernabilidad basada en arreglos y consensos, no en la fuerza o en una legalidad elitista, como la que siempre ha predominado en América Latina. ☒

19. «Ley de la Selva divide al Ejecutivo» en *La República*, 1/9/2008.