

Brasil y Argentina: ¿Hacia dónde va la relación?



Por Ricardo Markwald y Sergio Fausto

Enero 2020

cece

Brasil y Argentina: ¿hacia dónde va la relación?¹

Ricardo Markwald² y Sergio Fausto³

1- Introducción

Hacia el final de la primera mitad de 2019, el Mercosur parecía despertar del estado de letargo en el que había estado sumergido desde el comienzo del milenio. Después de más de 20 años de negociaciones, con algunas interrupciones, la Unión Europea (UE) y el Mercosur anunciaron, a finales de junio, el cierre de las negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre los dos bloques. Dos meses después, se anunció la conclusión de negociaciones para un acuerdo con los países de la AELC - Asociación Europea de Libre Comercio (bloque formado por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein). Luego, Mercosur informó que las negociaciones con Canadá, Corea del Sur y Singapur estaban muy avanzadas. Las perspectivas de revitalizar el Mercosur y las relaciones bilaterales se habían vuelto creíbles por primera vez en 20 años.

Además de la relevancia de los mercados contemplados, estos acuerdos apuntan a avances en los temas de la agenda interna del bloque. Los desarrollos en esta dirección fueron casi inmediatos. A principios de septiembre, Brasil y Argentina renovaron su Acuerdo Automotriz, pero esta vez fijaron una fecha límite para la liberalización efectiva de los flujos del sector, responsables de casi el 50% del comercio entre los dos países. Si bien es cierto que la fecha establecida para la plena validez del libre comercio se mantuvo en un futuro lejano (2029), por otro lado, no se establecieron condiciones.

Por su parte, Brasil ha comenzado a reducir de manera autónoma varios aranceles para los productos incluidos en su lista de excepciones y a aumentar el número de exenciones arancelarias, siempre con el objetivo de reducir la protección de las tarifas al comercio exterior. Algo aún más importante: a cargo de la Presidencia Pro Tempore del bloque en la segunda mitad de 2019, Brasil anunció su intención de acordar con sus socios una propuesta integral para reformular el Arancel Externo Común con la reducción gradual de la tarifa promedio del bloque de 13.6% a casi la

¹ La versión en portugués de este trabajo se finalizó en diciembre de 2019 y ha sido publicada originalmente en la Revista Interesse Nacional, Enero-Marzo 2020, <http://interessenacional.com.br/2020/01/08/brasil-e-argentina-para-onde-vai-a-relacao/E>. La Fundación CECE agradece el permiso de los autores para la publicación de este texto dentro de la Serie Estudios.

² Economista, ex Director de FUNCEX (Fundación Centro de Estudios Comercio Exterior) y editor de la Revista Brasileira de Comercio Exterior.

³ Cientista Político, Director de la Fundación Fernando Henrique Cardoso, co-editor de la Revista Plataforma Democrática y editor del Journal of Democracy, versión en portugués. Ex asesor del Ministerio de Hacienda, Desarrollo y Comercio Exterior, y de Planificación y Presupuesto, 1996-2002.

mitad, durante un plazo de cuatro años, con cronogramas más extendidos para un número limitado de sectores sensibles. Tales anuncios se han vuelto creíbles hasta el punto de generar críticas en segmentos industriales en ambos países.

¿Es un camino sin retorno? Para responder a esta pregunta, más importante que evaluar la resistencia en el Parlamento Europeo a la aprobación del acuerdo con Mercosur, es analizar las relaciones entre Brasil y Argentina luego de la victoria electoral de Alberto Fernández. Desde el comienzo del Mercosur, nunca ha habido tanta animosidad entre los gobiernos de los dos países. Si, por un lado, hay incentivos para la cooperación y el pragmatismo en el tratamiento de las diferencias y los obstáculos, por otro, hay margen para intensificar las confrontaciones e incluso para rupturas.

2. La densidad de los vínculos económicos.

Los vínculos económicos (comercio e inversiones) entre Brasil y Argentina son densos y relevantes para ambos países, a pesar de las asimetrías en la relación bilateral. Brasil es el principal destino y también el principal proveedor de Argentina, con una participación muy significativa tanto en las exportaciones (18%) como en las importaciones (24%) del país vecino.

Lo contrario es menos cierto. Sin embargo, el mercado argentino es crítico para la industria brasileña. No hay exageración al decir que el sector automotriz brasileño es "dependiente de Argentina" (el socio regional generalmente ha representado el 70% o más de las ventas al exterior del sector). Argentina no es un mercado fácilmente reemplazable. Aunque Brasil ha hecho esfuerzos para diversificar sus exportaciones de automóviles, firmar acuerdos o ampliar las cuotas con otros socios latinoamericanos (México y Colombia), los resultados han sido poco expresivos. El país vecino también ocupa un lugar destacado en la inversión brasileña en el extranjero. En una encuesta reciente basada en muestras que incluye a las 69 empresas brasileñas más internacionalizadas, Argentina aparece en segundo lugar, con 29 filiales o franquicias, solo por detrás de los EE. UU. Brasil es el cuarto mayor inversor extranjero en Argentina, detrás de Estados Unidos, España y Francia, en ese orden. No hay duda, por lo tanto, sobre la importancia de las relaciones económicas bilaterales. En un contexto de aumento global en el proteccionismo y lento crecimiento en el comercio internacional, existe un fuerte incentivo para la cooperación, el pragmatismo, el tratamiento flexible de las disputas y, en última instancia, el uso de una buena cantidad de "paciencia estratégica" en ambos lados.

3- El peso de las divergencias

A pesar de la importancia de los lazos económicos, Brasil y Argentina enfrentarán un "núcleo duro" de divergencia en la dirección de la política comercial del Mercosur. La divergencia es real y expresa el mayor peso político y social de intereses e ideologías vinculadas a la protección del mercado interno en Argentina. En Brasil, es políticamente más fuerte y socialmente más difundida la constatación que se agotó el modelo de integración basado en un mercado protegido, en la

persistencia del comercio administrado para una porción significativa de los intercambios bilaterales y en la vigencia de un bajo número de acuerdos comerciales con terceros mercados de poca importancia. Y existe una mayor confianza en que el país se beneficiará de un modelo de integración más abierto. No es tan nueva para la élite empresarial brasileña la noción de que el Mercosur produce rendimientos marginales decrecientes.

Pero mientras Macri era presidente, los gobiernos de ambos países compartieron el diagnóstico de que el modelo de integración se había agotado y que ya no era posible posponer simplemente los problemas centrales del bloque. Además, contando con cuerpos diplomáticos experimentados era posible manejar mejor los conflictos en la relación bilateral, incluso porque tenían el espacio político para hacerlo. Hoy, la situación es diferente. Los desacuerdos sobre el futuro del bloque no se limitan al tiempo de reformas necesarias para cambiar el modelo de integración. Hay divergencias en la concepción. Sin embargo, no significa que el Mercosur esté condenado a la ruptura.

4- Momentos políticos opuestos

En Brasil, tenemos un gobierno entrando en su segundo año de mandato, con una agenda económica liberal, que hasta aquí ha encontrado apoyo en el Congreso y el sector empresarial, y casi ninguna resistencia de la oposición. El apoyo a esta agenda viene creciendo desde el final del ciclo político de 13 años (2003-2016) en el que el PT dominó la política nacional. Desde entonces, los sindicatos, los movimientos sociales y los partidos de izquierda se han debilitado. La forma dramática en la que terminó el ciclo político del PT (la recesión más larga en la historia de Brasil, en medio de la conmoción de la Operación Lava Jato) produjo un cambio aparentemente duradero en las preferencias del sector empresarial que se inclinaron a favor de una agenda económica liberal. Este cambio se traduce en un apoyo efectivo a las reformas internas (fiscal, crediticia, laboral, etc.) y en una mayor disposición para que la economía se abra gradualmente.

Argentina se encuentra en otro punto del ciclo político, por decir lo menos. La victoria de Alberto Fernández marca el final de la corta experiencia "liberal" de Mauricio Macri. Otro contraste importante es que la economía brasileña se está recuperando, aunque lentamente, con una inflación y tasa de interés en mínimos históricos, además de una agenda de reformas en curso. Argentina, por otro lado, ha estado en recesión desde principios de 2018, en un contexto de profundos desequilibrios macroeconómicos. Alberto Fernández asume la presidencia consumido por las urgencias de corto plazo y la compleja política de administrar las fuerzas de una coalición sobre las cuales su liderazgo no es indiscutible y los intereses e ideologías vinculados a la protección de la economía, en particular de la industria, son predominantes.

En medio de la campaña electoral, el actual presidente Alberto Fernández criticó el acuerdo con la UE. Ha buscado el apoyo de las corporaciones empresariales, y sindicatos de trabajadores para construir "pactos sociales" con el fin de controlar la

inflación que orilla el 60%. Para hacer esto, precisará hacer concesiones: la protección de los intereses industriales y de las pequeñas empresas será una de ellas. No menos importante, el nuevo presidente tiene convicción y fe en el aumento de las exportaciones, pero no en la apertura comercial.

El nuevo presidente argentino tendrá la difícil tarea de conciliar la respuesta a las expectativas de reactivación de la economía y satisfacer las demandas sociales con la necesidad de renovación del acuerdo con el FMI, esencial para una renegociación relativamente ordenada de su deuda externa, sin la cual la aceleración de la inflación será inexorable. En este difícil camino, Argentina necesita el apoyo de Estados Unidos, el principal socio del FMI, y de Brasil, el principal destino de sus exportaciones. Aún resultando exitoso, el trayecto requerirá al menos dos años, durante los cuales el gobierno será consumido por la gestión de la situación económica y la política a corto plazo.

En teoría, habrá tiempo suficiente para ajustarse a los términos de los acuerdos comerciales negociados con la UE y la AELC. La ratificación de ambos llevará al menos dos años y los respectivos cronogramas de liberalización son graduales. Comenzarán a "doler" después del tercer o cuarto año de su entrada en vigor.

En la misma línea de razonamiento, en la próxima reunión de la Cumbre del Mercosur, en la que Argentina todavía estará representada por Mauricio Macri, es probable que se acuerden pautas generales para la reforma del arancel común, pero no un cronograma definitivo. Existe resistencia no solo en Argentina, sino también en el propio Brasil, cuyos sectores industriales ya han estado presionando para una mayor participación en la definición del timing para la adopción de las medidas unilaterales de reducción de la protección y, en particular, en la elección de sectores sensibles que serían beneficiados con plazos más extendidos.

Además, el progreso de la agenda de reformas en Brasil no es sencillo ni está garantizado. Se esperan dificultades para aprobar reformas que requieren una alta capacidad de coordinación política para formar mayorías en el Congreso. La reforma tributaria, en particular, para la cual es necesario arbitrar conflictos sectoriales y federativos. Cuanto mayores son las dificultades para avanzar en la agenda de reformas, mayor es la resistencia a la apertura de la economía.

5- Mercosur en la geopolítica regional

El Mercosur es mucho más que un acuerdo entre Brasil y Argentina y los socios más pequeños. Es un acuerdo estratégico y geopolítico que ha marcado la historia del Cono Sur durante los últimos 35 años. Los primeros pasos se dieron a principios de la década de 1980, aún durante la existencia de regímenes militares en ambos países, pero se consolidó con el surgimiento de la democracia. Las hipótesis de conflicto, que durante años condicionaron la concentración de contingentes militares en las zonas fronterizas e incluso impusieron restricciones a la expansión de la infraestructura de comunicación física entre los dos países más grandes de América del Sur, fueron reemplazadas por políticas de cooperación y consenso, con énfasis para acuerdos nucleares y un creciente proceso de confidence building. La

sustitución de una lógica basada en escenarios de amenaza y confrontación, por otra basada en la cooperación institucionalizada resultó en el fortalecimiento de los lazos políticos, culturales y sociales y en múltiples acuerdos en el área de educación, salud pública, seguridad social y tecnología, que antes no existían.

El Mercosur, paradójicamente, es más y menos que una Unión Aduanera. Menos, porque son muchas las excepciones al Arancel Externo Común y las barreras no arancelarias que aún existen en las relaciones comerciales entre los miembros del bloque. Más, porque los vínculos establecidos entre Brasil y Argentina van más allá de la esfera económica. Esto último equivale a afirmar que una eventual salida brasileña del bloque tiene el potencial de movilizar sectores opuestos a la salida, civiles y militares, politizando el tema fuera de los límites de la decisión del Ejecutivo. Una señal de esto es la iniciativa del senador Humberto Costa (PT-PE), quien, en noviembre, presentó un proyecto de decreto legislativo que condiciona la eventual salida del bloque a la aprobación del Congreso.

La importancia de la relación estratégica entre Brasil y Argentina es un enorme incentivo para la cooperación y para la resolución, sin estridencias, de posibles desacuerdos y conflictos.

Brasil, sin embargo, ha cambiado su discurso de política exterior desde el gobierno de Bolsonaro. Aunque reciente, el cambio apunta a una reducción en el peso estratégico del vínculo de Brasil con Argentina. Pone en duda al menos 40 años de prioridad diplomática continua atribuida por Brasil al vínculo con Argentina, como elemento clave de la afirmación de un liderazgo regional benigno, preocupado por la estabilidad política de la región. Con un alto voltaje retórico, el discurso actual de política exterior refleja las afinidades político-ideológicas del gobierno de turno. Durante las elecciones e incluso después de la victoria de Fernández, el gobierno brasileño no escatimó palabras para estigmatizar al presidente electo, un hecho sin precedentes en la historia de los dos países.

Alberto Fernández también no se preocupó por mantener en secreto sus preferencias políticas. Durante la campaña, visitó a Lula en Curitiba y se unió a la campaña por la "liberación" del ex presidente. Desde las elecciones, asumió un protagonismo latinoamericano, buscando proyectar su liderazgo en círculos políticos a la izquierda del espectro político. Tuvo una destacada participación en una reunión del Grupo Puebla, un foro de reflexión integrado, en gran medida, por personalidades que hoy militan en la oposición en sus respectivos países.

Ambos presidentes han estado interesados hasta ahora en apostar a la intensificación de la retórica y a la polarización política. Si para Fernández esto le ayuda a acumular capital simbólico con el ala de la coalición peronista más alineada con Cristina Kirchner, para Bolsonaro refuerza un elemento central de su narrativa: hay una orquestación de la izquierda latinoamericana para volver al poder en la región, y solo él puede detenerla.

Esta retórica no desaparecerá, pero tiende a dar paso al pragmatismo. El equilibrio, sin embargo, será inestable. La diplomacia rebalsó a las redes sociales, y la política

exterior se convirtió en un ingrediente de la polarización en la política doméstica. Y no hay vuelta atrás.

6- En conclusión: un pragmatismo inestable

En el caso de Argentina, los factores que fomentan el pragmatismo son obvios, dada la profundidad de la crisis en la que se encuentra el país. Para el nuevo gobierno, es vital desarrollar una relación fluida con los EE. UU., el principal accionista del FMI, también contar con el apoyo de los países de la UE y mantener una buena relación con Brasil, el principal mercado de exportación de Argentina. La recuperación de la economía brasileña está en curso y nuestro país es esencial para dar empuje a las ventas al exterior de importantes sectores industriales argentinos.

La recuperación de la economía argentina también es de interés para Brasil, en particular para la industria. Entre las causas de la lenta recuperación de la economía brasileña en 2019 se encuentra la recesión en Argentina, que afecta severamente las exportaciones industriales brasileñas.

También hay un factor político importante para alentar el pragmatismo por parte del gobierno brasileño. Si el objetivo principal de Fernández es hacer que su gobierno sea viable en medio de una crisis que podría afectarlo incluso al comienzo de su mandato, para Bolsonaro la prioridad es construir bases de apoyo con miras a su reelección. El peso de Argentina en la generación de ingresos y empleos en Brasil es suficientemente importante para que el Presidente de la República evite sumar dificultades al país vecino. Cualquier ganancia que Bolsonaro pudiera obtener junto a su base de apoyo más ideológica sería ampliamente contrarrestada por la pérdida junto a sectores de empresarios y trabajadores directamente afectados por las relaciones económicas con el país vecino. Estos sectores están ubicados en las regiones sur y sudeste, y tienen elevada capacidad de expresión pública y movilización política en torno a sus intereses. Y Bolsonaro es un político atento a los estados de ánimo de la sociedad. El reciente freno a la decisión de enviar una reforma administrativa al Congreso a finales de este año es una clara indicación de que, a pesar de la retórica ardiente, pesa con cuidado los riesgos de expandir la base social de aquellos que se oponen a su gobierno, tanto más ahora que Lula está en libertad y la protesta social pone en tela de juicio a varios gobiernos de centroderecha en la región.

La paciencia estratégica de Brasil puede ser producto, no de la convicción con respecto a la importancia del Mercosur, sino del cálculo político de un presidente interesado en la reelección. La probable desaceleración en la agenda de reformas en el Congreso no dejará de afectar la disposición de la comunidad empresarial con respecto al ritmo de la apertura de la economía. Finalmente, no se debe subestimar el peso de la corporación militar en las decisiones que van más allá de la esfera de la economía. En opinión de las Fuerzas Armadas, Argentina es más que un socio comercial.

El hecho de que Brasil tenga más probabilidades de quedarse no significa que el futuro del Mercosur esté asegurado. Pero, el futuro tendrá que esperar.