

La decreciente, asimétrica y desen- focada relación comercial entre Argentina y Brasil

Julietta Zelicovich

julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar
Universidad Nacional de Rosario

Recibido: 20/07/2020

Aceptado: 22/09/2020

Publicado: 02/12/20

Resumen: El objetivo de este trabajo es analizar el vínculo entre Argentina y Brasil, a partir de la relación comercial. Se busca realizar un diagnóstico de la vitalidad y centralidad de la variable comercial en la relación entre ambos países: el intercambio comercial, la gestión política de ese vínculo y su agenda de negociaciones comerciales externas. Se trata de un trabajo de tipo descriptivo, basado en la observación estadísticas, el análisis documental y el análisis de discurso. El recorte temporal se centra en los comienzos de las gestiones de Fernández y Bolsonaro.

Palabras Clave: comercio Internacional; interdependencia; relación Argentina-Brasil; MERCOSUR

- ❖ **Cómo citar este artículo:** Zelicovich, J. (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 102. <https://doi.org/10.24215/23142766e102>.

Editor: Juan Alberto Rial,
Instituto de Relaciones
Internacionales Facultad
de Ciencias Jurídicas y
Sociales (Universidad
Nacional de La Plata)

Entidad editora: **Relaciones Internacionales**,
es una publicación del Instituto de
Relaciones Internacionales (Facultad de
Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad
Nacional de La Plata - Argentina)



Reconocimiento-NoComercial
CompartirIgual 4.0 Internacional
(CC BY-NC-SA 4.0)

The Decreasing, Asymmetric and Unfocused Trade Relationship between Argentina and Brazil

Julieta Zelicovich¹

Abstract: The objective of this work is to analyze the link between Argentina and Brazil, based on its trade relationship. An attempt is made at diagnosing the vitality and centrality of the commercial variable in the relationship between both countries, as regards three main issues: the trade balance, the political management of this link, and its agenda for external trade negotiations. This is a descriptive piece, based on statistical observation, documentary analysis and discourse analysis. The time scope of the study is limited to the beginnings of the Fernández and Bolsonaro administrations.

Keywords: International Trade; Interdependence; Argentina-Brazil Relationship; MERCOSUR

¹ Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora Asistente en CONICET. Profesora de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

La relación comercial entre Argentina y Brasil ha sido la vértebra medular de la construcción del MERCOSUR y una de las nociones centrales de la orientación de la inserción internacional de estos dos países en el mundo. No es solo la condición de país vecino ni la de principal socio comercial la que estructura esta cualidad, sino también el hecho de haber conformado en un período de 30 años una relación estratégica e interdependiente. Números trabajos se han dedicado a estudiar las particularidades de esta relación y sus variaciones en el tiempo desde los acercamientos entre el gobierno de Alfonsín y Sarney en la década del 80 hasta la actualidad². Los cambios recientes en la dimensión política, a partir del distanciamiento ideológico entre los gobiernos de Bolsonaro y Fernández, han provocado un renovado interés en la caracterización del vínculo. Este distanciamiento, además, tiene lugar en un contexto internacional que expresa el agotamiento del orden económico internacional liberal y la disputa entre EEUU y China, al cual a partir de marzo de 2020 se le ha agregado la expansión de la pandemia de COVID-19.

Con estos elementos como marco, el objetivo de este trabajo es caracterizar el vínculo comercial de Argentina y Brasil, a comienzo de los gobiernos de Bolsonaro y Fernández. Se busca realizar un diagnóstico de la vitalidad y centralidad de la variable comercial en la relación entre ambos países y su agenda de negociaciones comerciales externas, teniendo en cuenta su relevancia para el proceso de integración. En última instancia, se apunta a brindar datos que permitan reflexionar sobre cuál es el lugar del comercio como uno de los factores que traccionan al MERCOSUR.

Conforme señala Malamud, apoyado en los trabajos de Mattli (1999), en el desarrollo de un proceso de agregación regional inciden factores de demanda, que son impulsados por los actores transnacionales producto de la interdependencia; factores de oferta, que responden al liderazgo usualmente estatal; y factores de inercia, relativos a las dinámicas y capacidades de las instituciones que congelan condiciones previas de demanda u oferta (Malamud, 2011). En MERCOSUR los factores de oferta han tendido a presentar mayor relevancia que los de demanda a la hora de explicar la creación del proceso de integración y su impulso (Bouzas, 2001; Malamud, 2008), aunque ello no implica que el comercio no sea una variable relevante. Las relaciones comerciales bilaterales forman parte de los factores de demanda, que en un segundo término contribuyen a entender las dinámicas de la región.

El abordaje de las relaciones comerciales bilaterales entre Argentina y Brasil implica observar tanto la evolución de los intercambios de bienes y servicios entre ambos países, como los principios, objetivos e instrumentos que los gobiernos utilizan en la política comercial destinada al socio. Se estudian en este trabajo tres núcleos: la balanza comercial y la gestión de la administración del comercio, la existencia o ausencia de políticas comunes para la gestión del vínculo bilateral y el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales externas compartida. En otras palabras: el intercambio comercial, la gestión política de ese vínculo, y su proyección hacia el mundo. Se trata de un trabajo de tipo descriptivo, basado en la observación de estadísticas (principalmente del *World Integrated Trade Solution*

² Ver Russell & Tokatlian, (2002); Gomes Saraiva, (2007); Schenoni & Actis, (2014); Abreu & Lima, (2015), solo por mencionar algunos.

(WITS) del Banco Mundial), el análisis documental y el análisis de discurso; y el recorte temporal se extiende hasta el mes de junio de 2020.

A modo de hipótesis, el escenario de la relación bilateral Argentina-Brasil en materia de comercio es caracterizado como de interdependencia decreciente y asimétrica, donde las estrategias son divergentes y no logran tener un foco común. Los intercambios bilaterales presentan una tendencia contractiva, que se acentúa en la etapa de crisis del COVID19. Esta contracción es además asimétrica, lo que exponen al socio más débil (Argentina) a costos de vulnerabilidad y sensibilidad. En materia de agenda externa, los dos países tienen agendas divergentes. Esto dificulta la concreción de sinergias y externalidades positivas que deriven de la cooperación mutua. No obstante, el vínculo conserva su rol estratégico para ambos países en términos de su propia vecindad y del peso relativo que el bloque ocupa para sectores económicos específicos.

El resto del trabajo se ordena siguiendo estos núcleos argumentales. En la siguiente sección se analizan los intercambios comerciales. Luego, se exponen los elementos salientes de las políticas de gestión de dicho comercio. Por último, se dedica una sección al análisis de la agenda externa. Finalmente, se presentan las reflexiones finales del estudio.

1. El comercio bilateral: decreciente y asimétrico

El comercio entre Argentina y Brasil fue pilar en la construcción del vínculo de interdependencia entre las partes y la creación del MERCOSUR en los tempranos años 90 (Costa, Bianco, & Bembi, 2019; Carrera & Sturzenegger, 2000; Alvarez, 2011). Tras el establecimiento del bloque regional, el comercio creció de manera exponencial, así como también la localización de inversiones entre uno y otro país, con desempeño destacado en la cadena automotriz. La interdependencia fue una consecuencia de las decisiones políticas y económicas que acompañaron el acercamiento bilateral y no algo que les antecediera. Sin embargo, la situación del vínculo, próximos a la celebración de los 30 años del Tratado de Asunción, se encuentra en un punto muy diferente al proyectado en los tempranos años 90. El intercambio bilateral muestra una notoria reducción, a la que se suma una asimetría en términos de expansión: mientras que Argentina es cada vez menos importante para Brasil como socio comercial, Argentina depende en una serie de rubros de manera casi exclusiva de sus ventas en el mercado brasileño, lo que genera una situación de interdependencia asimétrica, donde Argentina queda expuesta a costos de sensibilidad y también de vulnerabilidad —en los términos de Keohane y Nye (1988).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution (WITS)* del Banco Mundial

El comercio bilateral se ubica en torno a los US\$ 24.121 millones (valor promedio del período 2015-2019), con un saldo –en promedio- a favor de Brasil. Las exportaciones de Brasil a Argentina tuvieron un valor de US\$15.577 millones en 2018, en tanto que las de Argentina hacia Brasil totalizaron US\$11.2883 (gráfico 1).

En términos de intensidad del comercio, el vínculo es muy relevante: el comercio bilateral es hasta 20 veces mayor de lo que estas economías representan en el mundo (grafico 2)⁴. Se observa, sin embargo, que esta intensidad de los intercambios ha tendido a reducirse

3 Estos valores, menores que a los de otros períodos históricos, deben entenderse considerando que el quinquenio 2014-2019 ha sido el de menor crecimiento de los PBI de la región.

4 El índice de intensidad comercial se usa para determinar si el valor del comercio entre dos países es mayor o menor que lo que podría esperarse sobre la base de su importancia en el comercio mundial. Se define como la proporción de las exportaciones de un país hacia un asociado dividida por la proporción de las exportaciones mundiales destinadas al asociado.

en el último período. Desde el año 2011, cuando el comercio bilateral (exportaciones más importaciones) alcanzó los US\$39.645 millones, los intercambios presentan una tendencia contractiva tanto en términos absolutos como relativos. En ese tiempo, otros socios extra-zona cobraron importancia.

Gráfico 2:



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution* (WITS) del Banco Mundial

En efecto, la contracara de la menor intensidad del comercio intrazona ha sido el incremento de los flujos de comercio con socios extrazona. Así, por ejemplo, la menor relevancia para Brasil del comercio con Argentina ha ido a la par de una mayor relevancia del comercio con China. Como lo demuestra el trabajo de Paikin y Dulcich (2017), este avance de China no solo ha tenido un importante incremento, sino lo ha hecho en sectores que antes eran ocupados por el comercio bilateral. Conforme su investigación, China involucró un desplazamiento de 30% de las exportaciones argentinas para Brasil hacia 2012-2014. Sólo dos sectores quedaron excluidos del impacto producido por el mayor protagonismo comercial de China en la región. Uno de ellos fue el de la molinería. El otro, el sector automotriz terminal. (Paikin & Dulcich, 2017).

Un segundo elemento por destacar en la evolución de la relación bilateral es la asimetría en los flujos comerciales. Brasil es el destino del 18% de las exportaciones de Argentina –con un pico de 25% en 2018– y de un 22,3% de las importaciones; en tanto que Argentina para Brasil representa apenas el 6,36% de las ventas externas y el 6,43% de las importaciones (promedio 2015-2019) (Gráfico 1). La asimetría en sí misma no es una novedad: para Brasil, ni la Argentina ni el MERCOSUR tuvieron una relevancia semejante a la que éste ha

tenido para el resto de los países socios desde la conformación del bloque. Lo que resalta del período, al sumar ambas tendencias, es que en su conjunto la relación bilateral cada vez importa menos y lo hace de manera desproporcionada entre los socios, afectando la calidad del vínculo bilateral. La participación de Argentina en las exportaciones de Brasil ha caído de un promedio de 8,26% en el período 2010-2013 a uno de 4,66% en el último bienio; en consonancia, Brasil ha perdido lugar como proveedor de bienes en la Argentina, pasando de 28,6% a 19,1% en los mismos períodos seleccionados. La participación de Brasil en las exportaciones argentinas se redujo en los años 2014 a 2017 con relación a los años 2010-2013, pero se recuperó en 2018 y 2019. Este bienio observa, de todos modos, una contracción del total de los flujos comerciales de ambos países, debido a sendas crisis económicas. (Tabla 1)

Tabla 1: Participación relativa en total de exportaciones. Porcentaje promedio por período

	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2014-2017	2018-2019
Participación de Brasil sobre total de exportaciones argentinas	16,60%	18,91%	20,90%	17,39%	20,41%
Participación de Brasil sobre total de importaciones argentinas	32,79%	32,03%	28,61%	23,68%	19,19%
Participación de Argentina sobre total de exportaciones brasileras	6,76%	8,57%	8,26%	7,20%	4,66%
Participación de Argentina sobre total de importaciones brasileras	8,88%	8,14%	7,07%	5,91%	7,16%

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de World Integrated Trade Solution (WITS) del Banco Mundial

En términos de composición sectorial, la relación comercial Argentina-Brasil, sin embargo, esconde una característica clave: el comercio birregional tiene mucha más agregación de valor que las exportaciones de estos dos países al resto del mundo (Tabla 2). Mientras que las ventas de Brasil a Argentina se componen en un 31,8% de bienes de capital y en un 40% de bienes de consumo; las exportaciones al resto del mundo ascienden a un 46,6% en materias primas. En particular, Argentina representa el 30% de las ventas del sector transporte de Brasil, el 19% de plásticos y cauchos, el 16% de calzados y el 10% de maquinaria y electricidad.

Del lado argentino, las ventas hacia Brasil están compuestas en un 30% por bienes de capital y en un 16% por bienes de consumo, mientras que en las ventas al resto del mundo los bienes de capital representan apenas un 4% y los de consumo, un 10%. En sí, las ventas de esos bienes de capital que se destinan a Brasil son el 66% de las ventas totales de bienes de capital que realiza Argentina, lo que da cuenta de la relevancia de este vínculo. En contraste, las materias primas al resto del mundo representan un 29% de las exportaciones del

país, mientras que en la canasta bilateral éstas ocupan el 18%. El principal sector para Argentina es el sector transporte, que ocupa el 44% de las ventas de Argentina hacia Brasil, el cual representa el 63% del total de ventas del sector transporte que realiza Argentina. En materia de plástico o caucho Brasil acapara el 63% de las exportaciones de ese sector de Argentina. En maquinaria y electricidad, sectores que explican apenas el 1% de las exportaciones totales de Argentina, el mercado de Brasil también resulta muy relevante, siendo que este país representa el 45% de las ventas sectoriales. Mientras que en términos generales el patrón exportador de Brasil atravesó un proceso de primarización de su canasta exportadora, esto no sucedió con el comercio con Argentina, donde la composición de las exportaciones se mantuvo con menores variaciones y conservó una mayor agregación de valor.

Tabla 2: Composición de las exportaciones (2018)

	Composición de exportaciones argentinas hacia Brasil	Composición de exportaciones argentinas hacia el resto del mundo	Participación de las ventas argentinas a Brasil sobre el total exportado	Composición de exportaciones brasileras hacia Argentina	Composición de exportaciones de Brasil hacia el resto del mundo	Participación de las ventas brasileras a Argentina sobre el total exportado
Todos los productos	100	100%	18%	100%	100%	6%
Bienes de capital	30%	4%	66%	32%	15%	13%
Bienes de consumo	16%	10%	25%	40%	12%	21%
Bienes intermedios	13%	38%	7%	21%	26%	5%
Materias primas	18%	29%	12%	7%	47%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de *World Integrated Trade Solution (WITS)* del Banco Mundial

Además de tener una relevancia significativa en términos sectoriales, en razón de su concentración geográfica, cabe señalar que la relación comercial bilateral es también especialmente importante para algunas economías regionales. Dentro de la Argentina, tal es el caso del de la provincia de Neuquén, donde Brasil capta el 46% de las exportaciones provinciales; de Mendoza y Río Negro, donde Brasil representa el 22% de las exportaciones; y de Corrientes, para la cual Brasil implica el 19%. En provincias con perfil más industrial, como Buenos Aires y Córdoba, Brasil representa el 31% de las ventas externas de la primera y el

20% de las ventas de la segunda. Del lado Brasileño, Argentina es el destino del 27% de las exportaciones de Amazonas, del 31% de las de Pernambuco y 12% del Estado de Sao Paulo⁵.

En estos sectores y regiones, si bien el intercambio es intenso, no ha dado lugar a eslabonamientos productivos regionales significativos, más allá del sector automotriz. Ambos países tienen una participación baja en las cadenas globales de valor (Schteingart, Santarcángelo, & Porta, 2017). A partir de la base de datos de la OECD, se observa que en 2015 Brasil representaba el 14% del valor agregado en las exportaciones Argentina, en tanto Argentina representaba el 5,6% del valor agregado en las exportaciones de Brasil.

En conclusión, en términos de los flujos de intercambio, el vínculo comercial bilateral se presenta como asimétrico y decreciente, aunque conserva el rasgo de ser un comercio sectorialmente y regionalmente muy relevante. Existen sectores económicos dentro de la economía cuya inserción internacional es altamente dependiente de la relación bilateral. Como demuestran Fernández y Curado, el desarrollo de gran parte de estos sectores se explica por los efectos de incentivos y de dinamización que generó el MERCOSUR en la década de los 90, con especial énfasis en la formación y fortalecimiento del patrón de comercio internacional de la Argentina (Fernández & Curado, 2019). Estas regiones y sectores que dependen del comercio bilateral tienen mayores niveles de vulnerabilidad y sensibilidad – reflejados en contracciones de los intercambios y menor capacidad de diversificación– ante los vaivenes políticos del flujo comercial, el crecimiento de la presencia de otros socios extraregionales y las crisis económicas.

En el transcurso de los primeros meses de 2020, arrastrado por la crisis provocada por el COVID-19, el comercio bilateral se contrajo de manera sustantiva. Las exportaciones de Argentina a Brasil durante el primer cuatrimestre de 2020 se redujeron en un 22,1% en tanto que las importaciones lo hicieron en un 25,2% (respecto del primer cuatrimestre del año anterior). En el mes de abril, incluso, China superó a Brasil como principal destino de las exportaciones argentinas, tendencia que se profundizó en el mes de mayo cuando China duplicó a Brasil como destino de exportaciones. La crisis del sector automotriz, acentuada por los efectos de la pandemia, explica en gran parte la contracción de las ventas hacia Brasil en dicho mes. También se redujeron de manera notoria en abril las ventas a Brasil de productos de molinería y preparaciones (en un 69%) y los preparados de hortalizas, legumbre y frutas (65%) (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

2. Las políticas para el MERCOSUR y la gestión de la relación comercial

Si bien el MERCOSUR ambicionaba ser un mecanismo que incluyera la coordinación de políticas macroeconómicas y comerciales entre los socios, nunca alcanzó esta meta. La diferencia en las estrategias de desarrollo y de inserción en la región han sido desde fines de los 90 un factor limitante en este sentido. En efecto, históricamente, “cuando uno de los países fue flexible, menos ortodoxo y, por ende, más autónomo de factores externos, el otro eligió ser ortodoxo y preocuparse prioritariamente por la opinión de los mercados”

⁵ Fuente: INDEC + <http://comexstat.mdic.gov.br/en/geral>

(Lavagna, 2009: 9). Durante la gestión de Macri, Argentina tuvo convergencias ideológicas con los gobiernos de Temer y Bolsonaro, pero la sintonía se diluyó con la elección de Fernández, más cercano a las propuestas del PT. Por su parte, estos ajustes en la orientación de la política exterior y económica se sucedieron en un momento de menor peso de las relaciones comerciales, lo que ha incidido en el último tiempo a debilitar también la gestión política de la relación comercial bilateral.

Dentro de la gestión de la política comercial bilateral reciente, un punto central lo ocupa el arancel externo común (AEC). Este, el cual es considerado como la política distintiva de una unión aduanera, presenta numerosas excepciones y perforaciones, y es en sí mismo objeto de negociación en curso. Inicialmente el AEC había sido establecido “a medida de los intereses brasileros” (Abreu & Lima, 2015) y había sido concebido como un mecanismo que permitiera una igualdad de condiciones entre los miembros del MERCOSUR, puesto que se entendía que si algunos países podían importar insumos y materias primas con tasas más bajas (es decir, sin AEC), éstos obtendrían sus productos a precios más competitivos que los demás (Abreu & Lima, 2015). Además, el AEC aseguraba el margen de preferencia regional y reforzaba la capacidad del bloque para negociar con terceros⁶. Pero, con el paso del tiempo, la convergencia de intereses en torno al arancel se fue diluyendo y se incrementaron las excepciones y desvíos al AEC.

Si se comparan los aranceles aplicados por Argentina y Brasil, conforme han sido notificados a la Organización Mundial de Comercio, puede observarse que para el año 2019 estos diferían en 44 de 97 capítulos arancelarios; aunque también es menester decir que esas diferencias –considerando los promedios intracapítulos– no superaban los 2,2 puntos porcentuales con relación al socio regional⁷. En 2019, el gobierno de Bolsonaro comenzó a reclamar a los socios una reducción del AEC y, tras la Cumbre de Mercosur de Santa Fe de julio dicho año, quedó instalado en la agenda bilateral y regional el debate por la revisión y restructuración del Arancel Externo Común. Desde abril 2019, había comenzado a reunirse el Grupo Ad Hoc para Examinar la Consistencia y Dispersión del Arancel Externo Común, para lo que se celebraron en total 11 reuniones a lo largo del año. Si bien los países coincidieron en la necesidad de esa revisión, las diferencias en cuanto a la modalidad de alcance y revisión son sustantivas, lo que ha generado tensiones entre los gobiernos de Fernández y Bolsonaro.

Además, en la relación bilateral, más allá de las excepciones y desvíos del arancel externo común –y los conflictos que emergen en su proceso de revisión–, debe mencionarse que el comercio ha sido objeto de numerosas barreras no arancelarias. Según un relevamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, en el año 2018 “el 98,4% de las ventas con destino a Brasil se encuentran con algún tipo de medida” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2018: 9). El inventario reúne cargas e impuestos, medidas de control de la cantidad, medidas de defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias,

⁶ Luego completado con la resolución GMC 32/00.

⁷ El análisis fue realizado en base a los aranceles del año 2017 publicados en la base de datos de la Organización Mundial de Comercio.

subsidios a las exportaciones, obstáculos técnicos al comercio, restricciones a la contratación pública y subvenciones internas. Argentina, por su parte, también ha implementado numerosas restricciones para Brasil en tanto socio comercial. Entre otros, Brasil se destaca por ser el segundo origen al que Argentina le aplica medidas *antidumping*, detrás del China, con un valor de comercio afectado —en 2018— de 86,7 millones de dólares estadounidenses FOB (Comisión Nacional de Comercio Exterior, 2019). Los estudios previos enfatizan cómo la debilidad de las instituciones del bloque ha conducido a que primen las pujas domésticas en las economías nacionales, en la implementación de medidas de excepción y protección en el comercio bilateral (Gómez-Mera, 2009). Conforme la tesis de la mencionada autora, el sector privado percibió que era más fácil canalizar sus pedidos por vía de las listas de excepciones y que a través de la construcción de beneficios conjuntos que derivaran del proceso de integración (o de una política común intraMERCOSUR). El período reciente confirma el incremento de estas tendencias: lejos está de ser un libre-cambio el que se da entre Argentina y Brasil.

El elemento distintivo de la relación, frente al resto, es que a pesar de las barreras, existió una mayor predisposición política a resolverlas. Así, las fricciones y tensiones que estas medidas generaron fueron canalizadas a través de la Comisión Bilateral de Producción y Comercio. Esta, oficiando a nivel ministerial, permitió sortear las dificultades en una vinculación claramente interdependiente. Las agendas de Facilitación del Comercio, PyMES, Emprendedorismo e Innovación; Cooperación regulatoria; Defensa comercial, Servicios; Promoción Industrial y Promoción de Exportaciones y de Inversiones, suelen estar dentro de las reuniones de Comisión bilateral, lo que da cuenta de un canal político que no necesariamente se reitera con otros socios comerciales. En total, entre abril de 2016 y diciembre de 2019, se realizaron ocho encuentros que permitieron establecer posicionamientos conjuntos para la agenda bilateral y fomentar un diálogo con los sectores privados (a través del Consejo Empresarial Brasil-Argentina) (Ministerio de Producción y Trabajo, Rep. Argentina, 2019).

Mientras que la persistencia de barreras no arancelarias en el comercio bilateral fue una constante con impacto negativo sobre la integración entre los dos países, en otras áreas en cambio se produjeron ampliaciones en las esferas de cooperación. Tal es la situación de sector automotriz. Este sector, como hemos mencionado, constituye el principal núcleo de los intercambios entre Argentina y Brasil, y recibe un trato singular a partir de la existencia de un protocolo adicional al ACE 14, mediante el cual el intercambio de bienes en este sector queda sujeto a un coeficiente de desvío sobre las exportaciones, denominado *flex*. En 2019, se estableció un nuevo acuerdo que incorporó un esquema gradual de diez años hacia el libre comercio. También, a nivel regional, en 2017 se firmaron el Acuerdo de Promoción y Facilitación de Inversiones y el Acuerdo de Contrataciones Públicas del Mercosur. Se alcanzaron acuerdos para eliminar numerosas trabas al comercio intrazona y se actualizó el mecanismo de elaboración y revisión de los reglamentos técnicos. También se dio continuidad al Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) y se creó la Unidad de Comunicación e Información del Mercosur (UCIM) con el fin de dar mayor acceso a la información y difundir las actividades del bloque. A eso se le suman el Acuerdo de Doble Tributación, el Acuerdo de Servicios y el Protocolo de Inversiones, y la implementación del Certificado de Origen Digital.

En síntesis, la gestión política de esas relaciones comerciales internacionales ha presentado una tensión entre la cooperación y el conflicto, que da cuenta de lo complejo del vínculo bilateral y la falta de foco en una agenda consistente en el tiempo. A la vez que persisten numerosas trabas en el comercio bilateral, también hay esferas de cooperación que distinguen a esta relación.

3. La agenda de negociaciones comerciales externas.

En la vinculación con socios extrazona también se aprecian elementos de cooperación y de tensión que contribuyen al argumento de que la relación comercial no encuentra un foco estratégico común. En particular, las vinculaciones con EE.UU. y con China han introducido un menor nivel de cohesión política intra-mercosur, tanto por el tipo de relación que estos proponen –bilateral– como por su impacto en los flujos de comercio. En el resto de las vinculaciones, ha prevalecido el MERCOSUR como plataforma estratégica, aunque no sin tensiones.

Respecto de EE.UU., ha primado una estrategia bilateral brasilero-norteamericana de parte del gobierno de Bolsonaro. Dos hechos merecen especial atención de cara a la relación bilateral con Argentina. En primer lugar, el otorgamiento a los EEUU de una cuota preferencial extra MERCOSUR para trigo por 750.000 toneladas en 2019. Esta cuota formaba parte de los compromisos de Brasil ante la OMC, pero nunca había entrado en vigor, entre otros motivos, por su impacto para el MERCOSUR y en particular para Argentina. El otorgamiento de la cuota significó un distanciamiento en el vínculo bilateral con Argentina. En segundo lugar, debe mencionarse el acercamiento realizado entre el gobierno de Bolsonaro y el de Trump, en vistas de firmar un acuerdo comercial bilateral, en el cual no se ha explicitado que eventualmente involucrase al MERCOSUR, sino en el que más bien se han explorado posibilidades de “mini-acuerdos” que simplificarían los procesos legislativos posteriores⁸ (Villareal & Schwarzengerg, 2020; Alper, Ayres, & Rochabrun, 2019). Argentina, por su parte, apoyó la relación comercial con EE.UU. en el Acuerdo Marco en Materia de Comercio e Inversión (AMCI-TIFA), firmado en 2016, y enfocó ese mecanismo para el abordaje de elementos de tensión en el intercambio comercial como el ingreso de ciertos productos a sendos mercados, o la pertenencia al sistema general de preferencias (Ministerio de Producción y Trabajo, Argentina, 2019).

En cuanto a la relación con China, ya hemos mencionado cómo esta ha cobrado peso en los intercambios comerciales. En materia de la gestión de ese vínculo, tanto Brasil como Argentina han tenido estrategias bilaterales independientes de lo que hiciera el socio regional. De manera reciente (enero de 2019), Brasil creó una unidad de comercio dedicada exclusivamente al vínculo con China (Adghirni & Preissier Iglesias, 2020). Argentina, por su parte, firmó un acuerdo para el establecimiento de un Diálogo sobre Comercio e Inversiones, que comenzaría a funcionar en 2020. También realizó un encuentro empresarial Argentina-China para fortalecer el vínculo bilateral.

⁸ Como en el caso del “mini-deal” entre EEUU y Japón firmado en 2019.

En el resto de los vínculos externos, si bien Argentina y Brasil han canalizado sus negociaciones con otros mercados a través del MERCOSUR, este accionar no ha quedado libre de tensiones. En el período 2016-2019, el bloque amplió e intensificó su agenda externa, avanzando en la negociaciones de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Canadá, Corea del Sur, Líbano y también a partir de diálogos con Nueva Zelanda, Japón e India (ampliación del acuerdo preexistente)⁹. Con esta nueva dinámica, el bloque dejó atrás la fase del “regionalismo postliberal” concentrada en negociaciones sur-sur (Motta Veiga & Polónia Rios, 2017), pero no alcanzó a desarrollar un fortalecimiento sustentable de las instituciones y procesos que soportasen su accionar externo (Zelicovich, 2018).

Así, a pesar de haber podido concluir las negociaciones con la Unión Europea y con EFTA, Argentina y Brasil continuaron presentando diferencias en torno a cómo, cuándo y con qué objetivos desarrollar negociaciones con terceros. En un polo se ubican los que plantean la continuación del bloque como unidad aduanera y en el otro extremo, los que plantean la “flexibilización del MERCOSUR”¹⁰. En los hechos, esto abre la posibilidad a cada parte de negociar de manera bilateral acuerdos preferenciales y de libre comercio con otros países, lo que implica la transformación de la unión aduanera (imperfecta) en una zona de libre comercio. Otra opción es la adopción de ciertas prácticas de múltiples velocidades, en las que los acuerdos con otros países tienen cronogramas de desgravación diferentes y distintos tipos de compromisos, según cada miembro del MERCOSUR.

Las propuestas y discusiones sobre la “flexibilización” de la unión aduanera y de la negociación conjunta fueron recurrentes incluso en el período 2016-2019 y a partir de 2020 se presentaron con mayor intensidad. El tema había cobrado fuerza en 2016, de parte de Brasil, frente a los obstáculos en la negociación con la UE; meses más tarde, Argentina también sugirió una flexibilización al explorar un acercamiento a EE.UU. Uruguay en numerosas oportunidades había intentado presionar sobre esta flexibilización, primero por su vinculación con EE.UU. y luego debido a su interés de negociar con China. En 2019 el debate por la flexibilización, además de la revisión integral del Arancel Externo Común, con miras a la reducción de su cuantía y la evaluación de las listas de excepciones de cada miembro, también hizo alusión a la reducción del andamiaje institucional así como a una reforma del mecanismo de entrada en vigor de los acuerdos comerciales internacionales, según la cual los compromisos internacionales podrían tener una entrada en vigor anticipada bilateral y no necesariamente regional. Posteriormente en 2020, el tema fue nuevamente discutido en las esferas diplomáticas, políticas y académicas, cuando, en ocasión de la reunión del Grupo Mercado Común de fines de abril de dicho año, el representante de Argentina sostuvo que este país no estaba dispuesto a continuar negociando con sus pares en el marco de las tratativas con Corea del Sur (Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay, 2020). Algunos

9 De estas negociaciones se concluyeron las de Unión Europea y EFTA, estando los dos tratados pendientes de revisión legal y firma al momento de la escritura de este artículo.

10 La flexibilización refiere a la ruptura del arancel externo común y de la obligación establecida en la resolución 32/00, según la cual los países miembros están obligados a celebrar acuerdos comerciales como un bloque.

días después, esto fue rectificado por la Argentina, que propuso buscar “otras herramientas” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, 2020).

Si bien en el marco de la pandemia de COVID-19 las negociaciones externas se ralentizaron, el debate sobre la inserción externa del bloque y la flexibilización se mantuvo en agenda tras este altercado. Mientras que Brasil impulsa una pronta reducción del arancel externo común y negociaciones aceleradas del MERCOSUR respecto de otros mercados, el gobierno de Fernández, en Argentina, otorga prioridad a la agenda local y regional, evitando así negociaciones que pudieran restringir el espacio de políticas nacionales. Cada país proyecta su inserción internacional sobre principios divergentes y resulta cada vez más compleja la construcción de una posición en común y una estrategia de negociaciones comerciales externas consistentes. A ello se le suman las especulaciones en cuanto a cuál será el devenir de la eventual firma y ratificación del acuerdo alcanzado en 2019 con la UE, el cual es asumido como una prueba piloto de la capacidad de negociaciones externas del MERCOSUR.

4. Reflexiones finales

Las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil atraviesan una fase contractiva que ha llevado a un decrecimiento de la intensidad del vínculo. Los intercambios se redujeron en la última década y esa reducción se acentuó además en los meses de la pandemia. Por su parte, esa reducción tuvo un sesgo asimétrico, donde Brasil diversificó los vínculos hacia socios extrazona con mayor intensidad de lo que lo hizo Argentina. No obstante, hemos identificado que el intercambio bilateral sigue siendo estratégico para algunos sectores económicos y para algunas regiones específicas, tanto del lado brasilero como del argentino. De allí que la interdependencia, a pesar de esta contracción, siga siendo un elemento constitutivo del vínculo bilateral, en el que las tendencias decrecientes y asimétricas del comercio son un desafío.

Al analizar la gestión política de ese comercio bilateral y el desarrollo de la agenda de negociaciones comerciales externas, hemos visto cómo en el vínculo conviven áreas de conflicto y tensión con esferas de mayor cooperación. Lejos del lugar que podría imaginarse tras casi 30 años de un proyecto de integración compartido, las relaciones comerciales menos intensas se han combinado con una menor sintonía política y han derivado en que la gestión de las políticas asociadas a ese comercio y las negociaciones externas no tenga un foco estratégico, sino que esté más bien “desenfocada”. Resultan cada vez menores los incentivos para “cubrir los costos” de la cooperación y mantener bienes comunes, como el arancel externo común. Por su parte, la divergencia de intereses hace que sea difícil avanzar en las negociaciones comerciales internacionales.

El vínculo comercial se comprueba como decreciente, asimétrico y con estrategias divergentes, pero aun así interdependiente. La vinculación comercial argentino-brasilera continúa siendo la vertebra medular de la relación bilateral. Los datos y reflexiones aquí vertidas conducen a señalar la necesidad de imaginar o bien una agenda común que pueda contribuir a volver a incrementar los lazos comerciales o bien estrategias de contención ante los costos de una menor cooperación frente a la interdependencia restante. Y, además, en perspectiva

de la articulación entre esta relación bilateral y el proyecto MERCOSUR, un elemento importante a discernir, y al que contribuye este análisis, es si estas tendencias en términos de comercio son rasgos coyunturales o estructurales de la relación. Esta reducción de los factores de “demanda” del MERCOSUR se superpone además con la crisis de “oferta” —enraizada en el distanciamiento ideológico entre Bolsonaro y Fernández— lo que profundiza los interrogantes respecto de su capacidad de funcionamiento del bloque a futuro.

5. Referencias

- Abreu, S., & Lima, F. (2015). Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: começo virtuoso e crise recente – possíveis interpretações. *Ipea - Texto para Discussão* (2125), 1-58, http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5330/1/td_2125.pdf
- Adghirni, S., & Preissier Iglesias, S. (2020, 01 29). Brazil taps a 36-years-old mandarin speaker to boost china trade. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-29/brazil-sets-up-special-trade-unit-to-boost-exports-to-china>
- Alper, A., Ayres, M., & Rochabrun, M. (2019). Trump says he will seek U.S. trade accord with Brazil. *Reuters*. 30 de julio de 2019. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-brazil/trump-says-he-will-seek-u-s-trade-accord-with-brazil-idUSKCN1UP1KA>
- Alvarez, M. (2011). *Los 20 años del MERCOSUR: una integración a dos velocidades*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4335/1/S1100704_es.pdf
- Bouzas, R. (2001). El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o déja vu?. *Desarrollo económico*, 41(162), 179-200.
- Carrera, J., & Sturzenegger, F. (2000). *Coordinación de políticas macroeconómicas en el MERCOSUR*. Fondo de Cultura Económica; Fundación Gobierno y Ciudad.
- Comisión Nacional de Comercio Exterior. (2019). *Informe anual 2018*. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cnce_informe_anual_2018.pdf
- Costa, A., Bianco, C., & Bembi, M. (2019). El trilema del MERCOSUR. Políticas nacionales, integración económica y relacionamiento externo, en M. Vazquez (Comp.), *El MERCOSUR. Una geografía en disputa* (pp. 97-168). Ediciones CICCUS.
- Fernández, V. L., & Curado, M. L. (2019). La matriz de competitividad argentina: evolución de la inserción internacional del país ante la controversia de los recursos naturales. *Revista de la CEPAL* (127), 75-100. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44573>
- Gomes Saraiva, M. (2007). Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, 45, 127-140. Recuperado de: <https://www.re-dalyc.org/pdf/308/30804507.pdf>

- Gómez-Mera, L. (2009). Domestic constraints on regional cooperation: Explaining trade conflict in MERCOSUR. *Review of International Political Economy*, 16(5), 746-777. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/09692290802454216>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). *Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de abril de 2020*. Ministerio de Economía, República Argentina. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ica_05_20D7C1282E78.pdf
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Lavagna, R. (2009). Argentina-Brasil: un proyecto deseable y ¿posible?, *DEP: Diplomacia, Estratégica, Política*, (9), 5-18. Recuperado de: http://www.funag.gov.br/ipri/images/pdf/Revista_DEP09_Espanhol.pdf
- Malamud, A. (2008). La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización. en G. Jaramillo (ed.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo* (pp. 115-136). FLACSO Ecuador.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamericana*, 6(2), 219-249. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502011000200008&lng=es&nrm=iso
- Mattli, W. (1999). *The logic of regional integration. Europe and Beyond*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Producción y Trabajo, Rep. Argentina. (2019). *Informe de gestión 2015-2019*.: Rep. Argentina. Recuperado de: <https://jxc.com.ar/rendicion-de-cuentas/recursos/Produccion.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. (2020). MERCOSUR: Argentina informó que dejará de participar de las negociaciones externas en curso, [comunicado de prensa del 24 de abril de 2020.] Recuperado de: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/argentina-decide-retirarse-de-las-negociaciones-externas-que-emprende-el-mercosur>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. (2018). *Gestionando la inserción internacional: inventario de las barreras a las exportaciones argentinas 2018*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Centro de Economía Internacional. Recuperado de: http://www.cei.gob.ar/userfiles/Barreras-2018_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina. (2020). Mercosur: Argentina presentó soluciones para continuar negociaciones externas. [comunicado de prensa del 7 de mayo de 2020.] Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-argentina-presento-soluciones-para-continuar-negociaciones-externas>
- Motta Veiga, P., & Polónia Rios, S. (2017). El nuevo escenario global, en BID, *Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional* (pp. 39-51). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de:

<http://dx.doi.org/10.18235/0000637>

- Paikin, D., & Dulcich, F. (2017). El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(12), 395-414. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18294/rppp.2017.1514>
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. *Desarrollo Económico*, 42(167), 405-428. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/3455844>
- Schenoni, L., & Actis, E. (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico. *Revista SAAP*, 8(1), 207-235. Recuperado de: <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v8-n1/Schenoni-y-Actis.pdf>
- Schteingart, D., Santarcángelo, J., & Porta, F. (2017). La inserción Argentina en las cadenas globales de valor. *Asian Journal of Latin American Studies*, 30(6), 45-82. Recuperado de: <http://www.ajlas.org/v2006/paper/vol30no303.pdf>
- Villareal, M. A., & Schwarzenberg, A. B. (2020). *U.S. - Brazil Trade Relations*. Congressional Research Service. Recuperado de: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10447> [consultado el 01/06/2020]
- Zelicovich, J. (2015). El MERCOSUR a 20 años del Protocolo de Ouro Preto: un balance de la dimensión comercial, *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, (24), 97-120. Recuperado de: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2074-47062015000200005&lng=es&nrm=iso
- Zelicovich, J. (2018). La agenda externa del MERCOSUR (2015-2018), [ponencia] *La integración regional en América Latina: en su coyuntura y sus encrucijadas*, Universidad Nacional de Colombia, Septiembre de 2018, Bogotá. Uruguay en el acuerdo