

EDICIÓN DICIEMBRE 2019 | N°246



## Se necesitan dos para bailar un tango

Por Alejandro Frenkel\*

Desde hace 35 años que Argentina y Brasil sostienen una asociación estratégica que redundará en beneficios políticos y económicos mutuos y para la región. ¿Qué se puede esperar de la etapa que abren Alberto Fernández y Jair Bolsonaro?



Antonio Seguí, Sin título, 1987 (gentileza Museo Nacional de Bellas Artes)

**A**lberto Fernández asume su mandato como Presidente en un inédito clima de tensiones con Brasil. Recordemos: antes de las elecciones, el Presidente brasileño, Jair Bolsonaro, calificó a los candidatos de la fórmula del Frente de Todos como “bandidos izquierdistas” y amenazó con impulsar la suspensión de Argentina del Mercosur si triunfaban. Fernández, por su parte, acusó a Bolsonaro de “racista, misógino y violento” y se manifestó en reiteradas ocasiones a favor de la libertad de Luiz Inácio Lula da Silva.

Como en su momento hicieron Estados Unidos y Gran Bretaña, o Francia y Alemania, Argentina y Brasil

comenzaron a forjar una asociación estratégica hace 35 años, dejando atrás décadas de rivalidad y competencia. ¿Qué significa esto? La construcción de un vínculo basado en la confianza mutua y en un compromiso de cooperación a largo plazo, que va más allá de las eventuales diferencias ideológicas de los gobiernos y los vaivenes de la coyuntura. Con el tiempo, las asociaciones estratégicas se vuelven multidimensionales –en tanto abarcan cuestiones políticas, económicas, sociales, tecnológicas y de seguridad– y comprehensivas –involucrando tanto a gobiernos como a grupos no estatales (sindicatos, empresas, individuos, movimientos sociales, etc.)– (1).

Los Estados que impulsan este tipo de asociaciones persiguen tres objetivos: seguridad, estabilidad y prosperidad económica, y a menudo lo hacen apelando a la existencia de una identidad común. Un ejemplo de una asociación estratégica es cuando un país aumenta su presupuesto militar sin que ello sea percibido como una amenaza por el otro.

El camino de la integración argentino-brasileña no estuvo exento de desencuentros y momentos difíciles. Pero la situación actual se ha tensado al punto de poner en duda el futuro de un vínculo considerado, hasta ahora, como inquebrantable.

### **Que se doble pero no se rompa**

Cuando a mediados de los 80 Raúl Alfonsín y José Sarney emprendieron el camino de la integración, los tres objetivos constitutivos de la asociación estratégica estuvieron presentes: ambos países apostaron a que el vínculo serviría para estabilizar las transiciones democráticas, sellaría la paz regional poniendo fin a las hipótesis de conflicto y contribuiría al desarrollo económico, aumentando el comercio y la complementariedad industrial.

Durante la primera parte de los 90, los sucesos internacionales –fin de la Guerra Fría–, regionales –creación del Mercosur– y domésticos –auge de gobiernos neoliberales– tuvieron un efecto positivo en la relación bilateral. El Mercosur se transformó en un instrumento de integración económica e inserción en la globalización, pero también operó como marco para avanzar hacia una seguridad común. Las políticas conjuntas en el campo nuclear se profundizaron, y llegaron hasta la creación de una agencia conjunta de control. A ello se sumó el inicio de los ejercicios combinados entre las Fuerzas Armadas, medidas de fomento de la confianza en materia de operaciones de paz e incluso se discutió la posibilidad de conformar un ejército binacional. La estabilidad regional y la preservación de la democracia siguieron ocupando un lugar prioritario en la agenda bilateral. Algunos hitos destacados fueron la actuación mancomunada en las negociaciones de paz entre Perú y Ecuador para desactivar el intento de golpe de Estado contra el presidente paraguayo Juan Carlos Wasmosy, la firma del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático y la Declaración del Mercosur como Zona de Paz y Cooperación.

Desde fines de los 90 hasta el 2002, sin embargo, la relación bilateral entró en un período de deterioro. El traslado de las diferencias comerciales al ámbito político y la falta de coordinación ante las sucesivas crisis internacionales (México, Sudeste Asiático, Rusia) erosionaron la percepción de que la integración era una fuente de prosperidad económica. El alineamiento de Argentina con Estados Unidos y la devaluación brasileña en 1999 alimentaron aun más las dudas sobre el compromiso mutuo con la integración. Pero incluso en este clima adverso no desapareció la idea de una seguridad compartida, y la solidaridad brasileña ante la crisis argentina de 2001 reveló que la estabilidad seguía siendo un factor primordial en la relación bilateral.

Con la llegada de Lula y Néstor Kirchner se produjo un relanzamiento de la asociación estratégica. Ambos gobiernos confluyeron –no sin algunos cortocircuitos– en la necesidad de fortalecer el mercado regional, especialmente para el crecimiento de sus entramados industriales. La seguridad como variable fundamental se hizo notoria en la decisión de compartir el asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en sus respectivos períodos como miembros no permanentes y, ya con Cristina Kirchner en la Presidencia, en la creación del Consejo de Defensa en la Unasur. En materia de estabilidad regional, hubo un liderazgo conjunto en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH) e intentos de intermediación en las sucesivas crisis regionales de aquellos años.

### **Cuesta abajo**

En los años siguientes, no obstante, el vínculo comenzó a mostrar signos de agotamiento. El abrupto retiro de la empresa minera Vale de Argentina; las acusaciones cruzadas de implementar barreras para arancelarias al comercio o las divergencias respecto al acuerdo Mercosur-Unión Europea fueron algunas de las pugnas que marcaron la etapa de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff, signada por la caída del precio de los *commodities* y el inicio de la crisis brasileña.

La sintonía entre Mauricio Macri y Michel Temer dio un nuevo impulso a la asociación estratégica. Aunque de manera distinta a la del período kirchnerista-petista, tanto Macri como Temer apostaron al Mercosur y coincidieron en “securitizar” la crisis venezolana, apuntando al gobierno de Maduro como una amenaza a la estabilidad regional. A ello se sumó el acoplamiento con Estados Unidos y la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado transnacional como parte de la agenda común de seguridad.

Con la llegada de Bolsonaro, la afinidad con Argentina se mantuvo en pie. Macri y Bolsonaro coincidieron en reemplazar la Unasur por el Prosur, reconocieron a Juan Guaidó como presidente encargado de Venezuela y priorizaron la firma del acuerdo Mercosur-Unión Europea. No obstante, también primaron diferentes visiones sobre el escenario internacional. Mientras Macri mantuvo su enfoque “obamista” pro globalización y multilateralismo, el núcleo duro del bolsonarismo considera que el “globalismo” secular representa una amenaza a los valores “tradicionales” de la sociedad.

Lo problemático es que, más allá de las diferencias o coincidencias coyunturales, los factores constitutivos de la asociación estratégica se vienen deteriorando desde hace largo tiempo. El creciente rol de China en la región y el proceso sostenido de desindustrialización en Argentina y Brasil hacen que los países del Mercosur comercien cada vez menos entre sí. De 2007 a 2015, el volumen comercial intrabloque bajó un 30% y, según un informe reciente de la CEPAL, el Mercosur es el mecanismo de integración latinoamericana en el que más cayeron los intercambios durante el último año. En este marco, el bloque ya no parece ser una fuente de prosperidad económica y las voces que reclaman retrotraerlo a una zona de libre comercio son cada vez más fuertes. A ello debemos sumar la disolución del Consejo de Defensa Suramericano y, a diferencia de Argentina, un involucramiento total de las Fuerzas Armadas brasileñas en tareas de seguridad pública, lo cual marca un límite institucional y funcional al desarrollo de una visión estratégica común.

### **Mano a mano**

En este convulso escenario, ¿qué podemos esperar de la etapa de Alberto Fernández y Jair Bolsonaro? A priori, no parece haber demasiados elementos que incentiven una identificación positiva: ambos gobiernos carecen de afinidad ideológica, abogan por distintos modelos económicos y tienen una mirada distinta de la región.

Mientras Bolsonaro expresa un desinterés por el vecindario y mantiene un bajo perfil internacional, Alberto Fernández reivindica la necesidad de impulsar la integración con una identidad latinoamericanista. Tampoco parece haber puntos de contacto para abordar las crisis que sacuden a la región. Alberto apuesta por una salida negociada en Venezuela, pretende salir del Grupo de Lima y denuncia el golpe de Estado contra Evo Morales en Bolivia. Bolsonaro, por su parte, fue el primer presidente en reconocer a Jeanine Áñez como presidenta del país andino y sostiene una línea dura contra Nicolás Maduro (algunos miembros de su círculo íntimo llegaron incluso a manifestarse a favor de una intervención armada). Aunque de manera distinta, ambos presidentes coinciden en que deben lidiar con un entorno poco amistoso: Fernández se ve rodeado de gobiernos de derecha y Bolsonaro considera que la izquierda y el Foro de San Paulo están detrás de las protestas en Chile, Ecuador y Colombia .

Las perspectivas para el Mercosur tampoco son demasiado prometedoras. Alberto Fernández representa a una facción económica “mercadointernista” que mira con preocupación una eventual baja del Arancel Externo Común y los efectos asimétricos del acuerdo con la Unión Europea (2). Bolsonaro, por otro lado, expresa los intereses de los industriales más transnacionalizados y los sectores ligados al agronegocio, para quienes el Mercosur es hoy una atadura para comerciar con actores extrarregionales.

A pesar del panorama sombrío, hay quienes restan dramatismo y sostienen que los humos bajarán una vez que Fernández asuma la Presidencia. Según esta lógica, terminarán primando los intereses comerciales y la interdependencia de las economías. Casi el 90% de las exportaciones brasileñas hacia Argentina son manufacturas de origen industrial. Y, a la inversa, los productos industriales representan poco más del 70% de las exportaciones argentinas al país *verde amarelo*. Es decir, Brasil y Argentina se venden cada vez menos, pero aun así el Mercosur sigue siendo una gran isla de valor agregado para ambas economías.

Otro punto que permite ser optimistas tiene que ver con el horizonte electoral. Brasil tendrá comicios municipales el año que viene e ir contra el Mercosur no parece una buena estrategia proselitista. Porque si bien el fantasma del bolivarianismo y las amenazas externas le pueden servir a Bolsonaro para movilizar a su base electoral, las empresas que más exportan a Argentina se encuentran en Estados en los que el ex militar cosechó un alto caudal de votos en las elecciones presidenciales. Algo similar a lo que le sucede a Donald Trump con los productores agrícolas del Midwest en la guerra comercial con China.

Bolsonaro, además, ya tuvo que volver sobre sus pasos en más de una ocasión, sea por “baños de realidad” o por presiones internas. Recordemos, por caso, que el ala militar le impidió trasladar la embajada brasileña a Jerusalén y frenó el distanciamiento con China. En noviembre el Presidente brasileño recibió con honores a Xi Jinping y manifestó que “Argentina precisa de Brasil y nosotros precisamos de Argentina”.

Alberto Fernández, de perfil más pragmático, puede buscar vasos comunicantes con los actores “racionales” del lado brasileño, como el vicepresidente Hamilton Mourão, el presidente de la Cámara de Diputados, Rodrigo Maia, o algunos miembros de Itamaraty. Pero, en definitiva, tanto Argentina como Brasil son países fuertemente presidencialistas, y eso significa que mantener viva la asociación estratégica requiere que los presidentes entablen algún tipo de pacto de no agresión y encuentren mínimos comunes denominadores. Como reza el famoso dicho: se necesitan dos para bailar un tango.

1. Véase Thomas S. Wilkins, “‘Alignment’, not ‘alliance’ – the shifting paradigm of international security cooperation: toward a conceptual taxonomy of alignment”, *Review of International Studies*, Vol. 38, N° 1, 2012.

2. Federico Merke, "Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos", *Análisis Carolina*, N° 24, noviembre de 2019.

---

\* Doctor en Ciencias Sociales. Coordinador Académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de San Martín.

© *Le Monde diplomatique*, edición Cono Sur