



# Las relaciones Brasil-Argentina: reflexiones sobre la agenda bilateral y el futuro del Mercosur

Guilherme Augusto Guimarães Ferreira

El 26 de junio de 2023, durante la visita de Estado del presidente de la República Argentina, Alberto Fernández, a la República Federativa de Brasil, se presentó el Plan de Acción para el Relanzamiento de la Alianza Estratégica entre Brasil y Argentina. ¿Qué dice el documento sobre el futuro de la relación bilateral y, en gran medida, sobre el futuro del Mercosur?

Al menos desde mediados de la década de 1980, las relaciones entre Brasil y Argentina se han consolidado como el eje central de la cooperación y de la integración regional en el Cono Sur. Las iniciativas bilaterales como el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de Usos Pacíficos de la Energía Nuclear (1980), el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986) y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo (1988) han operado como

catalizadores fundamentales para el avance de la integración regional en el Cono Sur, siendo el Mercado Común del Sur (Mercosur) su resultado más importante. A pesar de las disputas comerciales, las crisis políticas y económicas, los límites institucionales y otras dificultades ya conocidas, es necesario reconocer que cualquier progreso que se haya logrado se debe en gran medida a la convergencia entre los Gobiernos de Brasilia y Buenos Aires.

En los últimos años, sin embargo, la relación bilateral ha atravesado un período de altos niveles de tensión y crisis que, en gran medida, ayudan a comprender la parálisis del Mercosur. A nivel nacional, ambos países han enfrentado crisis políticas y económicas de gran impacto en las relaciones bilaterales. En el caso de Brasil, a partir de 2015, la crisis económica que se convirtió en una crisis política debilitó la acción externa brasileña y, por lo tanto, debilitó las relaciones con Argentina y el Mercosur.

En 2019, con el inicio del Gobierno de Jair Bolsonaro, esta situación empeoró, tanto debido al desprecio del Presidente por los temas relacionados con la actuación brasileña en América del Sur y con el Mercosur, debido a su convergencia con la agenda de Washington y del Gobierno de Donald Trump, como por la completa incapacidad del Gobierno para implementar una política exterior mínimamente propositiva.

En el caso argentino, la profunda crisis económica afectó las importantes relaciones comerciales con Brasil, que se habían mantenido a pesar de las cuestiones políticas. La devaluación del peso argentino, la desaceleración del crecimiento y las dificultades para acceder al dólar impactaron los flujos comerciales bilaterales y en el ámbito del Mercosur. Además de estos desafíos, las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 y la relación tensa entre Alberto Fernández y Jair Bolsonaro hicieron imposible cualquier intento de profundizar la relación bilateral.

A este escenario se suman algunas tendencias estructurales que debilitan aun más las relaciones entre los Gobiernos de Brasil y Argentina. En el ámbito político, los movimientos de extrema derecha están creciendo en ambos países y apuntan hacia una agenda que amenaza la relación bilateral y la integración regional. En el ámbito económico, la creciente

presencia comercial y financiera de China en América del Sur, y en Argentina en particular, es un factor que desafía la ya frágil integración económica y comercial. Como resultado, las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina no han avanzado en absoluto y se han mantenido las relaciones comerciales sólo en función de los intereses de actores privados. Desde la perspectiva gubernamental, no ha habido iniciativas en dirección a una agenda propositiva de cooperación.

En el ámbito regional, el Mercosur ha quedado reducido en gran medida a discutir negociaciones comerciales con países terceros, vaciándose de su agenda interna. En este contexto, las divergencias entre los Gobiernos de Brasil y Argentina se sumaron a las presiones externas, tanto en el caso de la Unión Europea y la urgencia de finalizar el acuerdo, como en las presiones protagonizadas por el Gobierno de Luis Alberto Lacalle Pou en Uruguay, que presionó al bloque en dirección a negociaciones de tratados de libre comercio con socios extrarregionales. La dimensión política y de cooperación más amplia del Mercosur, que incluye discusiones sobre el perfeccionamiento institucional, la ciencia y la tecnología, la infraestructura, la energía y otros temas, fue abandonada.

El inicio del tercer mandato de Lula da Silva, en enero de 2023, se produjo en este contexto de crisis en la relación bilateral y del regionalismo sudamericano, pero al mismo tiempo con altas expectativas de reanudación y fortalecimiento de las relaciones bilaterales y del Mercosur. Esto se debe no solo a las buenas relaciones entre Alberto Fernández y Lula da Silva, sino sobre todo porque las directrices anunciadas para la Política Exterior Brasileña sitúan las relaciones con Argentina y el Mercosur en una posición central.

En su discurso de investidura, Lula da Silva anunció que el protagonismo brasileño se materializaría a través de la reanudación de la integración sudamericana a partir del Mercosur. En la misma línea, Mauro Vieira, en su investidura como Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, anunció que la gestión prestará especial atención a la asociación estratégica con Argentina, Uruguay y Paraguay, fortaleciendo los mecanismos bilaterales y la implementación de proyectos de interés común, así como señaló que el Mercosur debe ser profundizado. En la misma dirección, el Gobierno brasileño ha expresado en varias ocasiones su apoyo y compromiso para ayudar al Gobierno argentino a encontrar soluciones a la profunda crisis económica doméstica.

Sin embargo, desde el punto de vista de las iniciativas concretas, los avances aún son tímidos. En el ámbito bilateral, el mencionado Plan de Acción para el relanzamiento de la Alianza Estratégica Brasil-Argentina indica la disposición de retomar una amplia agenda de cooperación. El documento establece acciones en sectores como infraestructura y transporte, energía y minería, financiamiento y operaciones de crédito para el comercio bilateral, comunicaciones, ciencia, tecnología e innovación, temas digitales, cooperación espacial, cooperación nuclear, cooperación oceánica y antártica, defensa, paz y seguridad, salud y vigilancia de emergencias sanitarias, educación, cultura, deportes, turismo, medio ambiente, recursos hídricos, derechos humanos, derechos de las mujeres, igualdad racial, derechos de los pueblos indígenas, desarrollo social, desarrollo humano, cooperación técnica, cooperación humanitaria, cooperación consular y comunicación pública. Además, asume el compromiso de firmar e implementar una serie de acuerdos y programas de cooperación.

Para el Mercosur, el plan de acción plantea la modernización de los regímenes de comercio, la profundización de la participación social y de la agenda política. El bloque también juega un papel clave como articulador de las acciones en las diferentes áreas mencionadas anteriormente, a través de sus grupos de trabajo, reuniones especializadas y reuniones de ministros.

Se observa, por lo tanto, un claro intento de reanudación de la relación bilateral en una agenda más amplia, que no se limita a los aspectos comerciales, y que tiene en el Mercosur su principal *locus* de articulación. Este aspecto adquiere mayor relevancia dado que Brasil ha asumido recientemente la Presidencia Pro Tempore del Mercosur y, por lo tanto, está en posición de liderar la agenda del bloque. Además, en el contexto actual de las negociaciones del Acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea, el Gobierno brasileño está trabajando para fortalecer las posiciones y demandas del bloque sudamericano frente a las exigencias europeas, especialmente en lo que concierne a cuestiones ambientales.

De manera convergente, la actuación brasileña en favor de la incorporación de Argentina en el grupo BRICS indica que la diplomacia brasileña considera a Argentina como un socio fiable. Al mismo tiempo, refuerza la disposición de Brasil en contribuir con la superación de la

crisis económica en Argentina, en la que los BRICS y sus mecanismos pueden desempeñar un papel relevante.

Sin embargo, la coyuntura contemporánea plantea desafíos. Las elecciones en Argentina que se llevarán a cabo aún en 2023 serán sin duda un punto de inflexión. La eventual elección de Javier Milei, candidato de extrema derecha, apunta a un distanciamiento con el gobierno brasileño y a la imposibilidad de cualquier esfuerzo de profundización de la integración en el ámbito del Mercosur.

Por otro lado, en caso de que Sergio Massa o Patricia Bullrich salgan victoriosos, habrá una importante oportunidad para demostrar la importancia de la relación bilateral y del Mercosur. En este escenario, será imperativo que Brasil lidere iniciativas de cooperación que contribuyan a estabilizar la economía argentina. Tanto a través del Mercosur como de los BRICS, será esencial que el gobierno brasileño trabaje en favor de la economía argentina, lo que a su vez fortalecerá al Mercosur y consolidará la posición de Brasil como líder regional.

Las presiones externas a las que Brasil, Argentina y los otros países del Mercosur han estado sometidos deben ser utilizadas como temas impulsores para el fortalecimiento de la relación bilateral y de la integración regional. Es necesario tener la capacidad de convertirlas en un instrumento para la reactivación de la agenda interna del Mercosur y para mejorar las condiciones de negociación frente a la Unión Europea, terceros países y en los foros multilaterales.

Finalmente, existe el potencial de que la relación bilateral entre Brasil y Argentina, así como el Mercosur, se conviertan en el *locus* de formulación de una estrategia para la relación con China. Por un lado, se reconoce que China desempeña un papel importante como socio comercial de la región. Por otro lado, las relaciones con China no deben resultar en una reducción de los ya bajos niveles de interdependencia, en un agravamiento de las presiones sobre el medio ambiente y en la aceleración del proceso de desindustrialización al que ya están sometidos Brasil y Argentina.

Por tanto, existen numerosos desafíos que Brasil y Argentina deben afrontar, tanto a nivel nacional como internacional. El fortalecimiento de la asociación bilateral y, como resultado, del Mercosur, con una

agenda de cooperación económica y política amplia, que trascienda las negociaciones externas y las cuestiones comerciales, indudablemente constituye un elemento esencial para superar estos desafíos.