

La alianza estratégica Argentina-Brasil durante el gobierno de Jair Bolsonaro

Rodolfo López

Silvia Quintanar

Proyecto "Políticas exteriores comparadas de América Latina, regionalismo y sistema mundial (2021-2024). Departamento de Relaciones Internacionales, SECAT, UNICEN

El trabajo analiza la denominada "alianza estratégica" entre Brasil y Argentina durante el tiempo en que coincidieron los gobiernos de Jair Bolsonaro en Brasil y Mauricio Macri y Alberto Fernández en Argentina, es decir en el periodo comprendido entre 2011 y 2022.

La alianza estratégica Brasil-Argentina es la más amplia y duradera que han construido ambos países. El objetivo central del análisis es testear el comportamiento de esa alianza bilateral en las negociaciones que se llevan a cabo en la organización Mundial del Comercio (OMC) y en las posiciones ante su impasse y reforma futura.

En forma paralela se examinan las eventuales repercusiones del comportamiento de la alianza estratégica entre Brasil y Argentina en el Mercosur.

Es importante destacar que, aunque la relación bilateral tiene dinámica propia, se asocia recurrentemente a su rol de eje vertebrador del Mercosur, la plataforma que aumenta la capacidad Brasil para actuar de modo más afirmativo en la región y en el mundo de acuerdo a sus intereses nacionales.

Más allá de las discusiones académicas sobre el concepto de alianzas estratégicas (en Brasil *parcerias estratégicas*) para este análisis recurrimos al contenido que los actores estatales otorgan a estas relaciones particulares entre países.

Aunque la integración y cooperación entre ambos países se inició durante los gobiernos de José Sarney y Raúl Alfonsín a fines de 1985, la enunciación pública de la expresión "alianza estratégica" fue explicitada en 1997 en un encuentro de Fernando Henrique Cardoso con Carlos Saúl Menem y nos ha resultado orientadora para el inicio del abordaje de esta investigación.

En busca de la adhesión de Argentina, antes de la importante reunión de Belo Horizonte, previa a la II Cumbre de las Américas a realizarse en Santiago, Fernando Henrique Cardoso propuso a Carlos Menem otorgar a la relación bilateral el carácter de “alianza estratégica”. Este importante hito sucedió el 27 de abril de 1997, en el encuentro de ambos presidentes en Río de Janeiro.

Cardoso se refiere a ello: “en abril de este año, cuando nos reunimos en Río de Janeiro, establecimos una declaración en la que atribuimos formalmente a las relaciones entre Brasil y Argentina el carácter de alianza estratégica. Y es estratégica porque se proyecta en el futuro, apunta a un destino compartido con nuestros socios del Mercosur, potencializa nuestras economías y nuestro peso político como actores internacionales y regionales. Queremos que esa alianza estratégica favorezca un proceso continuo de aproximación, de definición de políticas comunes y de coordinación en un amplio espectro de temas”¹.

Desde la perspectiva argentina y en particular desde la mirada de los autores, entendemos que el lugar rimbombante que Cardoso asignaba a Argentina en la política exterior de Brasil al otorgarle el carácter de “alianza estratégica” no debe sobrevalorarse. La alianza de Brasil con la Argentina no es excluyente, lo que libra de compromisos a nuestro país vecino. Brasil tiene intereses globales por lo tanto buscará nuevos mercados y nuevas relaciones sin vincularse a un único parceiro.

En la concepción de Fernando Henrique Cardoso era importante mantener abiertas las opciones en materia de política internacional; en su visión Brasil no debía limitarse a parcerías excluyentes o a criterios reduccionistas de actuación internacional. Brasil tenía que poder actuar en diferentes tableros, lidiar con diferentes parcerías, estar en diferentes foros (Vigevani, de Oliveira y Cintra, 2003: 42).

Tanto durante el gobierno de Cardoso como en los del PT o de Temer, la concepción de parcerías no excluyentes, se sostuvo en forma constante y en ocasiones se convirtieron en alianzas contradictorias que pusieron en riesgo la relación entre Brasil y Argentina.

Para la Argentina la alianza con Brasil, desde el gobierno de Raúl Alfonsín hacia adelante, ha sido considerada como la más importante de sus relaciones externas. En ocasiones ha sido considerada esencial y en otros casos y en otras pareció perder relevancia. Aun así, en todos los casos la Argentina asignó a Brasil un lugar de enorme

¹ Discurso do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao Presidente Carlos Menem da República Argentina, Brasília, 10 de noviembre de 1997, en www.mre.gov.br.)



importancia en su política exterior, sin duda mayor que el que Brasil ha asignado a su relación con Argentina.

Partimos de considerar que, por más elusivo que sea el contenido de la expresión “alianza estratégica” que ambos actores atribuyan a su relación, en el caso de las negociaciones comerciales externas, implica necesariamente una “coordinación de políticas” a fin de aumentar la capacidad de negociación de ambos países. Y, también, asumimos que en el otro extremo de la situación puede aparecer el conflicto de políticas².

Se considera además que el comportamiento de la alianza estratégica, no sólo deriva del lugar de mayor o menor importancia que las políticas exteriores de los gobiernos de Brasil y Argentina asignan a su relación con el otro país, sino a la “interacción” de las políticas exteriores de ambos países. En esta forma de enfocar el tema coincidimos con Andrew Moravcsik quien afirma que “la interacción de las preferencias estatales con las preferencias de otros actores sí cuenta. El autor norteamericano tiene en cuenta las preferencias de individuos y grupos poderosos dentro y fuera de los aparatos estatales para definir las políticas exteriores de los Estados. Ello supone, que el contexto derivado de las interacciones con los otros actores, el denominado sistema cuenta. Cada Estado busca realizar sus preferencias distintivas en un entorno de constricciones variables impuestas justamente por las preferencias de los otros Estados (Moravcsik, 1997).

Entonces se aborda el análisis de las posiciones y estrategias negociadoras ante la OMC y en Mercosur, que tuvo el gobierno de Jair Bolsonaro, a partir de sus propias preferencias e intereses en interacción con las preferencias e intereses de los gobiernos de Mauricio Macri y su sucesor Alberto Fernández, al desplegar su accionar en los mencionados ámbitos de negociación.

La política exterior de Bolsonaro y la alianza estratégica con Argentina.

Jair Bolsonaro, presidente de Brasil desde enero de 2019 comparte mandato en la Argentina con Mauricio Macri y Alberto Fernández quien asumió en diciembre de 2019. Según Raúl Bernal Meza el presidente Bolsonaro, introdujo cinco importantes cambios en la política exterior sudamericana del Brasil, en relación al período 2003-2018: retornó al país a una relación cercana a la política exterior norteamericana; quitó su apoyo y luego comenzó a impulsar -junto a Piñera- un nuevo agrupamiento que reemplace a la UNASUR; quitó el respaldo político al gobierno venezolano, identificándolo como la

² Las nociones de *coordinación de políticas*, llamada “cooperación” (a la que el autor distingue claramente de armonía) y *conflicto de políticas*, definida como discordia, son analizadas por Robert O. Keohane (1988)

principal amenaza para la seguridad y la estabilidad de la región; puso al MERCOSUR como un tema no prioritario de la agenda y redujo el perfil de prioridad que Brasilia - desde 1985- le asignaba a Buenos Aires (Bernal Meza, 2020).

El alineamiento inicial del bolsonarismo con los Estados Unidos fue más específicamente, un alineamiento con Donald Trump, líder a quien Bolsonaro admira. La victoria electoral de Joe Biden cambió algunos aspectos de la relación bilateral con Estados Unidos y también de la relación de Brasil con Argentina. Implicó cambios en el gabinete entre ellos el reemplazo del canciller Ernesto Araújo por Carlos Alberto Franco França, diplomático moderado, del que se esperaba una diplomacia más pragmática y menos ideológica. Buscaba reforzar la cooperación internacional sin exclusiones, sin preferencias de tal o cual tipo, distanciándose de su predecesor opuesto al globalismo. Araújo había contribuido a enfriar la relación con socios históricos y países vecinos, entre ellos especialmente Argentina. Para el nuevo canciller “No hay Mercosur si Brasil y Argentina no están juntos” (La Diaria, 2021).

Las relaciones cordiales entre el gobierno de Bolsonaro y de Macri

Para el caso de la relación con Argentina en un primer momento Jair Bolsonaro restó importancia a la relación bilateral y también al Mercosur.

En Brasil los sectores que apoyaban al nuevo gobierno de Bolsonaro miraban con recelo la alianza estratégica con Argentina. Tanto las visiones del canciller Ernesto Araújo como la del ministro de Economía Paulo Guedes sostenían que Argentina ni el Mercosur eran prioridad para Brasil, sino que la intención era comerciar con todo el mundo. Al mismo tiempo la posición de los militares, factor de poder clave dentro de su gobierno, siguieron viendo a Argentina como un socio estratégico.

Como señala Esteban Actis el deterioro relativo del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil se explica en parte por el mayor magnetismo que China ejerce en el sistema internacional. China, a diferencia de la Unión Europea quien privilegió las negociaciones con el bloque mercosureño se vincula bilateralmente con Brasilia y Buenos Aires. Es observable un paulatino desvío de comercio por parte de Argentina a favor de productos chinos a la par que en ambos países se acrecienta la dependencia tanto de las exportaciones a China como de las inversiones (en el plano productivo e infraestructura) y financiamiento de ese país (Actis, 2015).

Bolsonaro y Macri estaban alineados en su rechazo a los gobiernos con inclinaciones bolivarianas y compartían la posición común de promover un cambio de gobierno en



VIII CONGRESO DE GEOGRAFÍA ECONÓMICA

Venezuela y en gran parte de la agenda regional (abandono de UNASUR, participación en el Grupo de Lima y en Prosur).

Los dos se distanciaban de los ciclos de gobierno que les antecedieron: kirchnerismo y PT. Sin embargo, la convergencia política que existió entre el gobierno de Bolsonaro con el de Mauricio Macri en cuanto a la construcción de una economía regional aperturista y de acuerdo con las reglas del mercado tuvo una importante diferencia ideológica.

Como distingue Natalio Cosoy, el gobierno de Macri era liberal tradicional, liberal en lo económico y en lo político: un gobierno que se sentía más cómodo con un mundo globalizado y liberal. Por el contrario, el bolsonarismo es de extrema derecha y tiene una visión de revisar la globalización y fortalecer el nacionalismo, además de un fuerte componente militar en la estructura del gobierno (Cosoy, 2019).

Durante el gobierno de Bolsonaro, a las tendencias aperturistas que comenzaron en el segundo mandato de Dilma Rousseff y aún durante el mandato de Lula³ se agregaría con notoria fuerza la idea de “flexibilizar” el Mercosur impulsada por los sectores más eficientes de la industria brasileña.

En enero de 2019, a poco de asumir, Bolsonaro recibió a Macri en el Palacio del Planalto en encuentro oficial. Por ese tiempo el gobierno argentino desconfiaba del unilateralismo del gobierno de Brasil y había llegado a Brasilia con la intención de sondear las pretensiones del nuevo gobierno.

El flamante gobierno brasileño fomentaba la derogación de las normas que conforman al bloque como una unión aduanera, buscando un Mercosur reducido a su mínima expresión. Así, se proponía la reducción del arancel externo común (AEC), la derogación de la normativa N° 32/2000 que impide comerciar individualmente acuerdos de libre comercio con otros países y llevar a cabo una reforma institucional que minimice la estructura del organismo (Frenkel y Azzi, 2021).

Por su parte el gobierno de Macri, aunque reconocía la necesidad de modernizar el Mercosur, no era partidario, al menos hasta ese momento de abandonar la negociación en bloque. En esa ocasión el ministro de Economía Paulo Guedes explicó que quería dar luz verde a las negociaciones en curso con la Unión Europea sumando a Brasil a las aspiraciones de la administración Macri.

³ Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni señalan encuentros de diversos segmentos y entidades empresarias brasileñas que ya en noviembre de 2004 planteaban intensas discusiones sobre la necesidad de que el Mercosur retrocediese de una unión aduanera imperfecta a un área de libre comercio. Para los representantes de esas cámaras empresarias, el Mercosur era un ancla que limita la capacidad de Brasil de encarar las negociaciones dificultando acuerdos bilaterales con los Estados Unidos y Europa. (Vigevani e Cepaluni, 2011)

Bolsonaro visitó por primera vez a Macri en el mes de junio de 2019, poco antes que se cerrase el acuerdo con la Unión Europea que finalmente se firmó el 28 de junio. En el encuentro en Buenos Aires, a propuesta de Guedes y Bolsonaro hasta se llegó a mencionar (sin ningún tipo de concreción) una moneda común entre Brasil y Argentina tratando de transmitir la idea de que no había límites para la integración con la Argentina de Mauricio Macri.

Tras la firma del acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Unión Europea, Brasil y Argentina acordaron el inicio de conversaciones con Estados Unidos. La idea de una negociación comercial en su fase embrionaria con la Estados Unidos había nacido en el gobierno de Bolsonaro. Aquello fue un gesto unilateral motivado por la preferencia de Brasil por concretar un acuerdo con Estados Unidos, pero Macri decidió como hecho político sumarse a la iniciativa de comenzar conversaciones con Estados Unidos en vista de que Bolsonaro seguía decidido a iniciar solo las negociaciones.

No quedaba claro en las declaraciones si era un acercamiento en tándem de Argentina y Brasil o si contemplarían a los restantes miembros del Mercosur.

Las relaciones entre Bolsonaro y Macri finalizaron muy cordialmente. En septiembre de 2019 los gobiernos de Brasil y Argentina lograron un nuevo acuerdo automotriz, importante para la Argentina.

Bolsonaro adelanta unilateralmente su posición para la futura reforma de la OMC

No se realizaron conferencias ministeriales de la OMC en los años en que Bolsonaro y Macri compartieron mandato, pero hay que señalar una acción unilateral de trascendencia por parte de Brasil con respecto a la OMC y su reforma futura. Al perseguir el objetivo de incorporar a Brasil a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Bolsonaro aceptó, a pedido de Donald Trump, renunciar al status de “País en Desarrollo” categoría que tiene en la OMC

En marzo de 2019, Bolsonaro realizó su primera visita oficial a Estados Unidos. Entre los anuncios, el presidente norteamericano destacó su apoyo a que Brasil inicie el procedimiento de adhesión para convertirse en miembro pleno de la OCDE, al tiempo que el presidente de Brasil acordó que su país comenzaría a renunciar a un “trato especial y diferenciado”) del que goza en las negociaciones de la OMC, y que le corresponde precisamente por su status de país en desarrollo, comenzando a dar seguimiento a las exigencias estadounidenses de reforma de dicho organismo.

Para entender el significado de esta importante concesión de Brasil que consta en el Comunicado Conjunto Bolsonaro-Trump, cabe hacer mención al posicionamiento de



VIII CONGRESO DE GEOGRAFÍA ECONÓMICA

Estados Unidos sobre el tema en el ámbito de la OMC y que viene desde los años del presidente Barack Obama.

En febrero de 2019 circuló una propuesta de Estados Unidos bajo el formato de proyecto de resolución del Consejo General de la OMC (no de la Conferencia Ministerial) orientada a modificar el criterio que se emplea para otorgar “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo cuando el tema deba reflejarse en las actuales y futuras reglas de la Organización. Según trascendidos el proyecto de decisión del Consejo General, presentado por Estados Unidos contó con la activa participación de Brasil (Riaboi, 2019).

En la propuesta se propone establecer nuevos parámetros que harían mucho más restrictivo el concepto. Entre ellos se menciona como impedimento para considerar el status de país en desarrollo en la OMC a un país que sea también miembro de la OCDE, o que haya comenzado el proceso de acceso a la OCDE.

El compromiso unilateral de Bolsonaro de renunciar al status de tratamiento diferencial de los “Países en Desarrollo” (PED) en la OMC, colocó a Brasil, si en definitiva se concretase, en una de las coaliciones que se insinúan en las discusiones de la reforma de la OMC, la liderada por Estados Unidos, y, básicamente dirigido contra China. Aleja al país de los países en desarrollo en general, de los BRICS (grupo de países emergentes constituido por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) y, en particular de Argentina, quién ha considerado esencial la cuestión de “trato especial y diferenciado” para los países en desarrollo que buscan atenuar las asimetrías existentes en el comercio internacional. En particular la estrategia implementada por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández ha sido el mantenimiento de una retórica del “desarrollo” amparándose en el principio de “reciprocidad menos que plena” que habilita la demanda de concesiones por parte de los países desarrollados sin contrapartidas asimilables.

El gobierno de Mauricio Macri no se pronunció oficialmente al respecto sobre tan espinosa situación en la que se involucran intereses nacionales y alianzas específicas con cada uno de los actores en pugna.

Como ha podido constatarse a pesar de las cordiales relaciones entre Bolsonaro y Macri, Brasil avanzó unilateralmente en el posicionamiento ante la futura reforma de la OMC sin coordinación con Argentina.

Las relaciones bilaterales durante los gobiernos de Bolsonaro-Fernández

Jair Bolsonaro y Alberto Fernández tienen visiones divergentes con respecto a la agenda interna y la política y la economía internacional y regional.

Durante su primer año y medio de gobierno Alberto Fernández asumió con una política exterior ideologizada y practicó una diplomacia presidencial cargada de retórica latinoamericana, siendo los miembros del círculo de la vicepresidenta los que ejercieron la mayor presión interna a la hora de determinar la política exterior (Lima, 2021)

También fue importante en este período la identificación de Donald Trump como claramente negativo para América Latina. Frente a la fragmentación regional y el escenario de competencia entre Estados Unidos y China, las preferencias internacionales siguieron la lógica de Cristina Fernández, quien ha gravitado en la política exterior oficial a favor del acercamiento con los gobiernos de Xi Jinping y Vladimir Putin, acercamiento difícil de sostener luego de la invasión de Rusia a Ucrania. En opinión de Salvador Lima, desde mediados de 2021 han tomado protagonismo otros cuadros del Gobierno que intentan trazar una labor más pragmática y racional con los Estados Unidos, conscientes de las necesidades financieras argentinas..

Para Alberto Fernández el triunfo de Joe Biden el nuevo presidente de Estados Unidos que ha declarado que “*América is back*”, significó una nueva oportunidad para reiniciar la relación bilateral (Lima. 2021).

En lo que respecta a la relación con Brasil en términos económico comerciales, el gobierno argentino es consciente de la relación asimétrica que Argentina mantiene con Brasil por lo que considera prioritaria mantener la asociación estratégica. En lo que respecta al Mercosur es partidario de mantener la Unión Aduanera del Mercosur (imperfecta en la realidad) como un instrumento para proteger el entramado industrial argentino.

Las relaciones bilaterales pasaron desde su peor momento en términos históricos desde el origen de la alianza estratégica Argentina Brasil llegando a considerar la posibilidad del final de alianza estratégica (Actis, 2019), a un reacomodamiento de la relación lo que parece confirmar la vigencia de la consideración mutua como socio estratégico.

Repetidamente antes de la victoria en las elecciones de 2019 Jair Bolsonaro se manifestó a favor de Macri y en contra de la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández. Advertía Bolsonaro que, de ganar las elecciones el Frente de Todos e interrumpiese la política aperturista del Mercosur, Brasil abandonaría el bloque.

Posteriormente, el presidente brasileño criticó abiertamente la elección de Alberto Fernández. En declaraciones y redes sociales, el presidente de Brasil (y otros funcionarios del mismo gobierno) se refirieron al presidente electo (e incluso a su hijo) en forma descalificante, y burlona. En algunas ocasiones Alberto Fernández respondió



VIII CONGRESO DE GEOGRAFÍA ECONÓMICA

en lenguaje similar a las bravuconadas de Bolsonaro, pero prevaleció la necesidad de mostrar “paciencia estratégica” en aras de conservar una relación muy importante para Argentina.

El Mercosur fue el escenario donde se dieron las mayores disputas entre los gobiernos de Bolsonaro y Alberto Fernández. El conflicto específico en torno a la “flexibilización” del Mercosur, planteando una rebaja del arancel externo común y la flexibilización del bloque para negociar con terceros comienza a desplegarse por Uruguay y Brasil en el mes de febrero 2021, en procura de vencer la reticencia del gobierno de Alberto Fernández.

Luego de las tensiones iniciales entre los presidentes, la diplomacia jugó un rol moderador y facilitador de las relaciones entre ambos países. El rol del embajador en Brasilia Daniel Scioli, fue clave en acercar las posiciones de Brasil y Argentina multiplicando contactos con todos los actores que pudieran ayudar a que en Brasil primara una mirada afín a la Argentina en torno al Mercosur. Esto, sumado al aumento del peso específico de Itamaraty en la estrategia del gobierno de Brasil, permitieron alcanzar las condiciones para un acuerdo de rebaja del arancel común, ventajoso para Argentina.

La Cumbre virtual del Mercosur de diciembre 2021 mostró a un Bolsonaro que no sólo aceptó la postura argentina, sino que renuncia a desarmar el Mercosur como unión aduanera y convertirlo en una mera zona de libre comercio, pone límites a la presión de Uruguay para que cada miembro pueda negociar acuerdos en forma individual y admite por fin la legalidad vigente en el bloque (Falak,2022)

Brasil, Argentina y Paraguay pactaron salomónicamente una reducción del 10% del arancel externo común del Mercosur para una mayoría de productos, una apertura que no fue tan generosa como pretendía Brasil ni tan tímida como habría preferido Argentina. Sin embargo, primó el pragmatismo, la aceptación de excepciones a conveniencia de cada socio y hubo entendimiento.

Un Bolsonaro debilitado por un nuevo escenario político económico interno y por el triunfo de Biden, coadyuvaron a que el actual presidente prestase mayor atención, a que el grueso del sector manufacturero de su país defendía al bloque por depender en gran medida de él y, en general, de Sudamérica, para colocar sus bienes. Así, el ingreso de los productos asiáticos- elaborados con una escala mucho mayor, costos laborales bien inferiores y hasta subsidios imposibles de equiparar- podría desalojarlos de sus mercados vitales.

Insólitamente, Bolsonaro nunca tomó nota de que lo que Uruguay realmente quería, era un tratado de libre comercio con China. Para Bolsonaro, China es más que un peligro

para el aparato industrial brasileño: es, como lo era con Trump, un enemigo ideológico, encarnación del cuco del “comunismo”.

De cara a las elecciones de octubre 2022 y el final del mandato de Bolsonaro, pareciera que las relaciones de Brasil con Argentina se encaminan a la generación de consensos con respecto a la visión del Mercosur.

La agenda de la OMC del gobierno de Bolsonaro y Fernández y la prevalencia de las actitudes actitudes unilaterales.

El período en que coinciden los gobiernos de Jair Bolsonaro y Alberto Fernández se caracteriza por el fracaso de la Ronda de Doha, la situación de pandemia que restringió en gran medida la actividad de la organización, unida a las incertidumbres generadas por la futura reforma de la OMC, impulsada básicamente por los países desarrollados. El testeo de la actuación en la OMC de Argentina y Brasil durante este período indica fundamentalmente desacuerdos y ocasionalmente una muy débil coordinación de los países en ese ámbito.

Uno de los ejemplos de actuación coordinada del Mercosur se concretó en noviembre de 2021 en una declaración conjunta de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (es decir el Mercosur) y Chile que fijó una posición común frente a las negociaciones agrícolas y pesqueras durante los preparativos de la XII Conferencia Ministerial de la OMC que iba a realizarse en Ginebra a final del mes y que finalmente fue suspendida debido a las nuevas restricciones que imponía la variante ómicron de la pandemia del COVID-19.

En la nota, los países instaron ante la OMC para que “se eliminen las distorsiones” al comercio de productos agroindustriales y plantearon la importancia de concluir el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca para prohibir ciertas formas de subvenciones que puedan contribuir a la sobrecapacidad y la sobrepesca y eliminar aquellas que contribuyen a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

En el análisis del período se observa un muy escaso protagonismo del gobierno bolsonarista en la OMC, y, al mismo tiempo la constatación de iniciativas unilaterales de Brasil, sin consultar con Argentina, tales como la solicitud de adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública.

En mayo 2020, el Comité de Contratación Pública de la OMC recibió la solicitud del Brasil de entablar negociaciones sobre su adhesión al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), destacándose que fue el primer país de América Latina que ha solicitado su adhesión al ACP. Argentina ni los restantes países del Mercosur lo acompañaron en el gesto.



VIII CONGRESO DE GEOGRAFÍA ECONÓMICA

Como parte de su fundamentación Brasil señaló que con anterioridad ya había negociado capítulos de contratación pública en acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales que se basaban en gran medida en las disposiciones del ACP (OMC, 2020). En cuanto a la discusión sobre el tema de las patentes de vacunas en la OMC, Argentina jugó fuerte en el debate que en marzo de 2020 se había iniciado en la institución multilateral del comercio. El gobierno de Alberto Fernández no esperó ni intentó coordinar su posición con la del gobierno de su par brasileño. Así adelantó su posición en la demanda para suspender la aplicación de las patentes de las vacunas contra el COVID-19.

En la OMC países en desarrollo (Sudáfrica e India) y menos adelantados pidieron a los países desarrollados que se deroguen al menos en forma temporaria, las obligaciones incluidas en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados al Comercio (ADPIC) para que cualquier país pueda producir las vacunas sin preocuparse de las patentes.

El tema se empezó a discutir con un fuerte rechazo de Estados Unidos, la Unión Europea, el Reino Unido y otros países ricos

En línea con lo manifestado en el G20 (financiero) y en diversos foros multilaterales por el presidente Alberto Fernández y por el canciller Felipe Solá, la delegación argentina - presidida por el embajador Federico Villegas Beltrán-, ratificó ante el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio su postura de que “las vacunas contra el coronavirus deben ser bienes públicos globales, con el objetivo de que todas las poblaciones tengan acceso equitativo a este insumo y a las innovaciones médicas surgidas para hacer frente a la pandemia” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, 2021).

La sorprendente decisión del presidente de Estados Unidos, Joe Biden de hacer suyo el pedido de liberar temporalmente las patentes de vacunas contra el COVID, fue recibida calurosamente por la directora general de la OMC Ngozi Okonjo Iweala. Rusia y China países líderes en la producción de vacunas expresaron su apoyo a la propuesta de Biden constituyendo un elemento esperanzador. La Unión Europea se mostró dispuesta a discutir el tema. Pero Alemania y la presión de los grandes laboratorios pone límites a la discusión en la OMC que debería tomar la decisión por consenso.

La posición del gobierno de Jair Bolsonaro se manifestó en un principio contrario a la iniciativa y solamente después de que Estados Unidos anunciara su cambio de posición y propusiera una suspensión temporal de patentes, acompañó la posición del gobierno norteamericano anunciándola en una nota conjunta de los ministerios de Relaciones Exteriores, Economía, Salud y Ciencia y Tecnología.

El gobierno de Brasil modificó su posición el mismo día que su canciller Carlos França mantuvo un encuentro virtual con el representante de Estados Unidos Katherine Tai. (El Comercio, 2021). O sea, en el tema del tratamiento de las vacunas en la OMC Bolsonaro coordinó con el gobierno de Estados Unidos no con el de Argentina.

En junio 2020 un grupo de 19 miembros de la Organización Mundial de Comercio del que participa Brasil y está abierto a más adhesiones de miembros de la OMC crearon el Acuerdo General de Arbitraje de Apelación Interino Multiparte (MPIA) un mecanismo temporal de solución de diferencias que duraría hasta que se nombren nuevos integrantes del Órgano de Apelación y que este vuelva a funcionar. Argentina aún no ha adherido a la propuesta

El nuevo gobierno norteamericano no ha modificado su posición con respecto al Órgano de Apelación de la OMC ni con respecto a la revisión del status de país en desarrollo. Brasil y Argentina han manifestado apoyar la reforma de la OMC en las reuniones del G20 pero no está del todo claro si ambos países coordinarán sus posiciones y se pondrán acuerdo en tan trascendental tema.

Conclusiones:

La alianza estratégica entre Brasil y Argentina ha sido la más amplia y duradera que han construido los dos principales países del Cono Sur, Brasil y Argentina desde el retorno de la democracia, pero vale aclarar que Brasil, en particular no interpreta el concepto como alianza excluyente.

En general durante el gobierno de Bolsonaro la alianza de Brasil claramente perdió relevancia con respecto a la que tenía particularmente durante los gobiernos del PT.

En lo particular, aunque las relaciones con el gobierno de Mauricio Macri fueron cordiales, faltó coordinación en el escenario de la OMC, tal es así que Bolsonaro adelantó unilateralmente su posición ante su futura reforma.

Durante la coincidencia con el gobierno de Alberto Fernández los analistas llegaron a preguntarse sobre la posibilidad de la interrupción de facto de la llamada alianza estratégica. Aunque las muy malas relaciones interpersonales y el trato despectivo de los mandatarios predominaron en los comienzos del gobierno de Alberto Fernández, se mejoraron paulatinamente.

Para el caso de Argentina prevaleció la necesidad de mostrar “paciencia estratégica” en aras de conservar una relación muy importante. Cabe aclarar que durante el período Brasil volvió a ser el principal socio de Argentina.



VIII CONGRESO DE GEOGRAFÍA ECONÓMICA

En el caso de Bolsonaro primaron en su predisposición para mejorar sus relaciones con el gobierno de Alberto Fernández, el triunfo de Biden en Estados Unidos, el temor a la competencia comercial con China, el debilitamiento político interno y la necesidad de considerar los intereses del grueso del sector manufacturero de su país que defendía el Mercosur por depender en gran medida de él.

En el caso del testeo efectivo del comportamiento en el ámbito de la OMC prevalecieron por parte de ambos mandatarios las actitudes y posiciones unilaterales sin ningún tipo de coordinación.

Con el final del mandato de Bolsonaro y el triunfo de Lula en Brasil las relaciones con Argentina se encaminan a la generación de mayores consensos. En lo que respecta a los ámbitos de análisis de este trabajo para testear la alianza estratégica vale señalar que en la Declaración Conjunta con motivo de la visita oficial a la República Argentina del Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva y Alberto Fernández, se comprometieron a ratificar el carácter estratégico de la relación bilateral, destacaron la prioridad que el Mercosur tiene en la política exterior de ambos países, acordaron avanzar en la elaboración de un Plan de Acción de Relanzamiento de la Alianza Estratégica Brasil-Argentina y subrayaron su voluntad para estrechar el trabajo conjunto en el marco de la OMC (Cancillería argentina, Declaración Conjunta, 23 de enero 2023).

Bibliografía citada

ACTIS, Esteban (2015), El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China. *Revista del Centro Andino de Relaciones Internacionales*, N° 15, Quito, Ecuador

ACTIS, Esteban (2019), ¿El final de una alianza estratégica? *Revista Nueva Sociedad (NUSO)*, noviembre 2019. En <https://nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>.

BERNAL MEZA, Raúl (2020) Brasil: ascenso, declinación y nuevos desafíos de una potencia emergente (2003-2018) *Izquierdas* (Santiago) vol. 49 Santiago. <https://scielo.conicyt.cl/>

CARDOSO, Fernando Henrique (1997) Discurso do Senhor Presidente da República por ocasião do jantar que oferece ao Presidente Carlos Menem da República Argentina, Brasília, 10 de noviembre de 1997, en www.mre.gov.br.)

COSOY, Natalio (2019), Una Argentina desairada recibe a un Jair Bolsonaro debilitado *France 24*, 4 de junio de 2019. <https://www.france24.com/es20190604>

- CANCILLERÍA ARGENTINA (2023) Declaración conjunta con motivo de la visita oficial a la República argentina del Presidente de la República Federativa del Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, 23 de enero 2023. En <https://www.cancilleria.gob.es>
- EL COMERCIO (2021), Brasil cambió de posición y ahora apoya la liberalización de patentes de vacunas contra el coronavirus, 7 de mayo. <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica>
- FALAK, Marcelo (2022), Al fin realista, Bolsonaro acepta la postura argentina y renuncia a romper el Mercosur, 11 de enero. <https://www.ambito.com/mundo/mercosur>
- FRENKEL, Alejandro y AZZI, Diego (2018), Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017. *Colombia Internacional* N°96 <https://doi.org/10.7440/colobiant96.2018.07>
- GENOVESI, Kevin (2021), La política exterior brasileña durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2020). Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales dirigida por Silvia Quintanar. En <https://repositoriosdigitales.mincyt.gov.ar/argentine>
- KEHOANE, Robert (1988), *Después de la hegemonía. Cooperación o discordia en la política económica mundial* Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO ARGENTINA (2021), En la OMC, Argentina reiteró que se deben liberar las patentes de las vacunas, *Información para la prensa N°158/21*, 6 de mayo.
- MORAVICSIK, Andrew (1997), Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of international politics, en *International Organization*, vol.51, n°4, 1997
- LA DIARIA Canciller de Brasil (2021), No hay Mercosur si Brasil y Argentina no están juntos, 6 de octubre, Montevideo, Uruguay.
- LIMA, Salvador (2021), Más Biden, menos Putin. 17 de octubre 2021, Uba/Conicet. <https://seul.ar/politica-externo-alberto/>
- OMC (2020), El Brasil solicita adherirse al Acuerdo sobre Contratación Pública, 19 de mayo. <https://www.wto.org>
- RIABOI, Jorge (2019), Macri debería ser cauto al opinar sobre la OMC. *El Economista*, 19 de febrero. <https://eleconomista.com.ar>
- VIGEVANI, Tullo, OLIVEIRA, Marcelo y CINTRA, Rodrigo (2003), Política externa no período FCH: a busca de autonomia pela integração, *Revista Tempo Social*, São Paulo, Brasil, Vol 15, n.2, São Paulo, Brasil
- VIGEVANI, Tullo y CEPALUNI, Gabriel (2011), A política externa Brasileira a busca da autonomia, de Sarney a Lula São Paulo Editora UNESP.