

El conflicto Argentina-Brasil

.....
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE
ESTUDIOS DEL SECTOR EXTERIOR
.....

La crisis que viene afectando en los últimos meses a las relaciones entre Argentina y Brasil ha sembrado dudas y generado incertidumbre sobre el futuro del Mercosur, llegándose incluso a plantear, por parte de los más pesimistas, que nos encontramos ante un nuevo fracaso en la reciente historia económica de América Latina. Para otros, el conflicto simplemente pone de manifiesto las dificultades de los procesos de integración regional, especialmente, en un contexto caracterizado por la escasa coordinación de las políticas económicas, la inexistencia de organismos de carácter supranacional que puedan resolver las diferencias suscitadas entre las partes y la situación de recesión económica como la que están experimentando ambos países, con el consiguiente rebrote de las medidas proteccionistas.

El conflicto que se ha abierto es, especialmente relevante, si se tiene en cuenta, por una parte, la elevada interdependencia de los países de la región y, por otra, la situación particularmente crítica de Mercosur, que se encuentra en este momento pendiente de tres negociaciones de carácter multilateral como son la Ronda del Milenio dentro de la Organización Mundial de Comercio, el Acuerdo Económico con la Unión Europea y la creación de la Asociación de Libre Comercio de las Américas.

Factores explicativos de la crisis

A la hora de analizar las causas de la actual situación de las relaciones entre Argentina y Brasil y sus efectos sobre el proceso de integración de Mercosur es necesario referirse, por un lado, a la ausencia de una verdadera coordinación entre las políticas económicas de ambos países. Esta

ausencia de coordinación se explica, fundamentalmente, por los diferentes objetivos de política económica actualmente existentes en Argentina y Brasil. Así, mientras que en Argentina, como consecuencia del proceso de dolarización que actualmente está llevando a cabo, el objetivo básico de las autoridades argentinas es el control de la inflación, en Brasil el objetivo prioritario es el del crecimiento económico y la consiguiente generación de empleo. La necesidad de una mayor coordinación es, especialmente relevante dada la sincronía del ciclo económico argentino y brasileño que se observa desde 1996 y que supone que tanto las recesiones como las expansiones son simultáneas en el tiempo.

Por otra parte, no cabe duda que los procesos de integración regional, con la consiguiente pérdida de soberanía que conllevan, deben hacer frente a una mayor oposición en los períodos de recesión económica. En este sentido, las dudas sobre el crecimiento económico y la capacidad de generación de empleo que se ciernen sobre ambas economías no constituyen el mejor escenario para la solución de posibles conflictos. Más bien al contrario, es en estos momentos cuando las demandas de protección de carácter sectorial se hacen más generalizadas cuando, sin embargo, más necesarias son las reformas en determinados sectores productivos que vienen arrastrando problemas considerables de competitividad desde hace muchos años, en gran medida derivados del tradicional aislamiento de la región.

Finalmente, la situación actual viene condicionada por la ausencia de una autoridad supranacional que medie en los conflictos entre las partes. Dicho de otro modo, el proyecto de Mercosur



EN PORTADA

se enfrenta ante una carencia notable como es su fragilidad institucional, lo que genera la adopción de medidas unilaterales cuya consecuencia es el rebrote del proteccionismo y la marcha atrás en los logros de liberalización alcanzados (1). Esta necesidad de instituciones supranacionales que resuelvan los conflictos es todavía mayor en un área en la que el peso relativo de los países miembros no es equivalente y en la que, por lo tanto, puede haber países con una mayor capacidad para imponer sus criterios.

Radiografía de una crisis. Los principales conflictos sectoriales

No cabe duda que tanto la ausencia de coordinación de políticas económicas como la sensibilidad de determinados sectores a la competencia exterior en tiempos de recesión han desempeñado un papel clave como caldo de cultivo para la crisis comercial que se desató el pasado mes de julio pero que, desde principios de año, ya se vislumbraba, vista la reacción argentina a la devaluación del real brasileño.

Dicha devaluación de la divisa brasileña fue percibida por parte de las autoridades argentinas como una devaluación competitiva y, por lo tanto, como una amenaza para los sectores productivos argentinos. En concreto, el real llegó a depreciarse en poco más de una semana en torno a un 40 por 100 respecto al dólar, cuando había conseguido mantenerse estable desde su creación en 1994. Sin embargo, y a pesar de que la pérdida de valor de la divisa brasileña junto con el relativo control de la inflación interna suponía una ganancia de competitividad para los productos brasileños respecto a los argentinos, no sería adecuado calificar dicha devaluación como competitiva, en la medida en que fue más bien el resultado de la presión que ejercieron los mercados ante la situación que presentaba la economía brasileña y no tanto una decisión premeditada de sus autoridades.

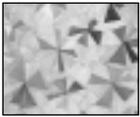
La reacción argentina acabó concretándose en la aplicación, en los meses de junio y julio, de

restricciones a los textiles y al acero brasileños así como en la posterior puesta en marcha de restricciones al calzado y al papel, al margen de los aranceles y las limitaciones a la nacionalidad de los componentes en sectores como el azúcar o el automóvil. La respuesta de Brasil no se hizo esperar, concretándose en la eliminación de forma transitoria del tratamiento preferencial aplicado a los socios del Mercosur, que recibían unos cuatrocientos productos de origen argentino, que consituyen el núcleo fundamental de la exportación argentina, siendo particularmente relevante las barreras aplicadas a la leche, mediante la aplicación de una investigación antidumping, y a los productos agroalimentarios, a través del fortalecimiento de controles sanitarios y fitosanitarios. Junto a estas medidas que podríamos denominar de carácter defensivo frente a los productos argentinos, las autoridades brasileñas adoptaron también medidas de tipo más ofensivo como la concesión de beneficios fiscales para la instalación de una fábrica automovilística en el estado de Bahía, lo que ha sido considerado por parte argentina como una medida contraria a la política común del automóvil que se aplica en Mercosur.

Afortunadamente, a finales del mes de septiembre, se llegó a un acuerdo sobre las exportaciones brasileñas de calzado y papel, que ha servido para, por lo menos, aliviar las tensiones existentes entre ambos países. Sin embargo, no debe olvidarse que la importancia cuantitativa del calzado y el papel es relativamente pequeña al no representar más del 3 por 100 del comercio bilateral, mientras que los sectores en los que todavía persiste el conflicto tales como el textil, la automoción o el agroalimentario constituyen la parte fundamental de dicho comercio.

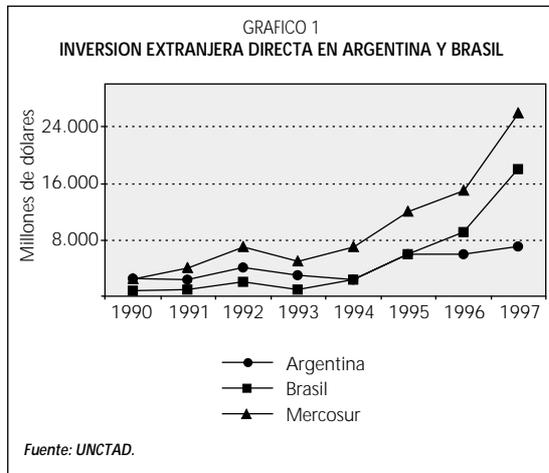
Efectos del conflicto sobre el comercio bilateral entre Argentina y Brasil

Como comentábamos con anterioridad, el detonante de la crisis comercial entre Argentina y Brasil lo constituyó la devaluación del real brasileño de principios de año y su interpretación por parte argentina como una medida proteccionista y de competencia desleal adoptada por las autoridades brasileñas.



EN PORTADA

(1) A este respecto, véase «Organización institucional comparada UE-Mercosur»; NARBONA MORENO, Aranzazu, *Boletín Económico de ICE*, número 2622, 5-11 de julio de 1999, páginas 17-33.



Desde la constitución de Mercosur en 1991, tanto en Argentina como en Brasil, se ha producido un fuerte efecto de concentración de su comercio en dicho área, de manera que sus exportaciones al resto de países de Mercosur y sus importaciones de dicha región han crecido por encima de su comercio con el resto del mundo. Este efecto concentración ha sido positivo en términos netos, es decir, la creación de Mercosur ha incrementado la tasa de apertura de ambos países aumentando, por tanto, su grado de integración en la economía mundial. Esta mayor integración no sólo se ha concretado en el terreno comercial sino también por lo que se refiere a la recepción de flujos de inversión directa que, sobre todo, en el caso de Brasil ha sido muy significativa (Gráfico 1). Obviamente, esta mayor entrada de capitales extranjeros se ha visto también claramente beneficiada por el proceso desregulador y privatizador que ha experimentado la región en la década de los años noventa. De hecho, Mercosur ha pasado de recibir, en 1991, el 8,8 por 100 de la inversión directa destinada a los países en desarrollo a ser el destinatario, en 1998, del 22 por 100, beneficiándose también, en este sentido, de la crisis asiática.

Desde un punto de vista cualitativo, buena parte del comercio que se realiza dentro de Mercosur es de carácter industrial, mientras que la mayoría de las exportaciones que realizan los países de Mercosur fuera del área la forman los productos agropecuarios. Dicho de otro modo, el contenido tecnológico de las exportaciones al área de Mercosur es superior al de las exportacio-

CUADRO 1
BALANZA COMERCIAL DE ARGENTINA CON BRASIL

	Exportaciones Argentinas (a)	Exportaciones Brasileñas (b)	Saldo (a-b)	Intercambio (a+b)
1991.....	1.489	1.532	-43	3.021
1992.....	1.671	3.367	-1.696	5.038
1993.....	2.814	3.664	-850	6.478
1994.....	3.655	4.325	-670	7.980
1995.....	5.484	4.175	1.309	9.659
1996.....	6.615	5.326	1.289	11.941
1997.....	8.112	6.914	1.198	15.026
1998.....	7.946	7.052	894	14.998
Estimación para 1999.....	6.000	5.800	200	11.800

Fuente: Instituto de Estadística de Argentina.

nes al resto del mundo. Esto pone de manifiesto que, en cierta medida, Mercosur sirve como destino a determinadas empresas industriales cuya competitividad fuera del área es limitada. De hecho, la creación de Mercosur está facilitando las primeras etapas de internacionalización de dichas empresas con el objetivo de que se trate de un período transitorio que les ayude a ser competitivas en última instancia, de forma que puedan superar el verdadero problema de fondo de estas economías como es la falta de competitividad y productividad a nivel internacional.

El crecimiento del comercio intrabloque se ha manifestado también en el comercio bilateral entre Argentina y Brasil. Tal y como se observa en el Cuadro 1, el intercambio entre ambos países, que en 1991 representaba poco más de 3000 millones de dólares, ha llegado a alcanzar en 1997 la cifra de 15.000 millones de dólares. Por otra parte, este crecimiento de los intercambios ha venido acompañado de un cambio sustancial en el signo del saldo entre ambos países de forma que el superávit que tenía Brasil hasta 1994 ha dado paso a un superávit para la economía argentina por encima de los 1000 millones de dólares.

Es cierto que el efecto inicial de la pérdida de valor del real brasileño fue el crecimiento de las exportaciones al mercado argentino de determinados sectores brasileños como el automóvil, el tabaco o los carburantes que, en el primer trimestre de 1999, crecieron un 53,1 por 100, un 91,6 por 100 y un 460 por 100, respectivamente, respecto al mismo período de 1998. Sin embargo, un análisis más detallado de las exportaciones brasileñas pone de manifiesto que las ventas de la economía brasileña al exterior siguen experimentan-



EN PORTADA

CUADRO 2 COMERCIO BILATERAL ARGENTINA-BRASIL EN EL PRIMER SEMESTRE DE 1999 (Millones de dólares y %)								
	1998		1999		% 99/98		Var. Absol	
	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones
Totales	3.3953,6	3.413,5	2.768,6	2.468,6	-30,0	-27,7	-1.184,8	-944,9

Fuente: Instituto de Estadística de Argentina.

do tasas de crecimiento negativas a lo largo de todos los meses de 1999, si bien se está produciendo una reducción de su déficit comercial respecto al espectacular déficit de 1998. La disminución del déficit comercial se debe, no sólo, a la menor caída de las exportaciones sino, sobre todo, a la disminución de las importaciones, derivada de la recesión económica que sufre el país. Esta reducción del déficit comercial junto con una relativa mejora de la balanza de servicios está permitiendo una reducción del déficit por cuenta corriente que si en 1998 alcanzó casi la cifra de 35.000 millones de dólares, es previsible que en 1999 no supere los 25.000 millones.

Analizando el comercio bilateral entre Argentina y Brasil correspondiente a la primera mitad de 1999 se percibe una contracción de los intercambios comerciales, de forma que las exportaciones de Brasil a Argentina cayeron un 27,7 por 100 respecto al primer semestre de 1998, mientras que las exportaciones argentinas a Brasil lo hicieron en un 30 por 100 (Cuadro 2). Estas cifras ponen de manifiesto que, en contra de lo que podría pensarse en un principio, no se ha producido una entrada masiva de productos brasileños en el mercado argentino. Sólo desde un punto de vista sectorial puede argumentarse que el efecto de la devaluación haya sido relevante. Así, en determinados sectores como los combustibles, las hortalizas y las legumbres, el calzado y las pieles y los cueros sí se ha producido un crecimiento sustancial de la importación procedente de Brasil, si bien se trata de sectores que conjuntamente representan menos del 3 por 100 de la importación total procedente de Brasil. Sin embargo, no debe olvidarse que también por el lado de la exportación argentina al mercado brasileño ha habido sectores como los minerales metálicos, las herramientas de mano o el cinc, con crecimientos muy relevantes a lo largo de la primera mitad de 1999, si bien conjuntamente tampoco representan

un porcentaje significativo de las ventas argentinas a Brasil.

Por otra parte, la evidencia pone de manifiesto que en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil la importancia del efecto precio es inferior que la del efecto renta, es decir, el comercio bilateral depende no tanto de las modificaciones del tipo de cambio como de la fase del ciclo en que ambas economías se encuentran. En este sentido, la recuperación de la economía brasileña en 1999 y su previsible crecimiento en torno al 2-3 por 100 influirá positivamente en las exportaciones argentinas por el crecimiento de la demanda interna brasileña.

Conclusiones

El conflicto comercial que vienen arrastrando Argentina y Brasil a lo largo de 1999 pone de manifiesto las dificultades de los procesos de integración económica, especialmente, cuando la coordinación de las políticas macroeconómicas es inexistente y cuando no existen organismos de carácter supranacional que regulen el proceso integrador y actúen como árbitros ante los conflictos que vayan surgiendo.

En cualquier caso, no debe olvidarse que para ambos países Mercosur constituye el destino de un porcentaje muy relevante de su producción de tal modo que la no superación de la actual situación de enfrentamiento comercial sería altamente contraproducente tanto para Argentina como para Brasil. Dicho de otro modo, se trata de dos economías que están condenadas a entenderse, no sólo por los lazos comerciales ya existentes sino también por las propias expectativas que el proceso de integración había generado en muchas empresas que incluso habían llevado a cabo actividades de inversión basándose en que, a largo plazo, se esperaba la consolidación de un verdadero mercado único del área. Al margen de estos



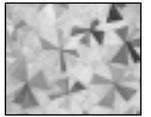
EN PORTADA

factores, hay que tener en cuenta que la constitución de Mercosur ha permitido incrementar, de forma sustancial, el poder de negociación de los países miembros en los organismos internacionales.

Por otra parte, no debe olvidarse que no sólo las autoridades son conscientes de esta interdependencia, sino que esta idea está muy arraigada entre las empresas privadas de ambos países, como lo muestra el que los acuerdos firmados en sectores como el calzado o el papel han sido promovidos por las asociaciones de empresarios.

En cualquier caso, todavía queda mucho camino por recorrer en materias tan importantes

como la integración de servicios, la armonización de los incentivos fiscales o la liberalización efectiva del comercio de ciertos bienes. Sin embargo, en última instancia, el éxito del proceso y la superación de las actuales dificultades dependerá, en gran medida, de la firme voluntad de los gobiernos de los países en conflicto, dado que todo proceso de integración conlleva unos costes muy visibles, en forma de pérdida de cuota de mercado de los sectores menos competitivos, mientras que las ganancias del proceso (para los consumidores y la economía en su globalidad) quedan más difuminadas entre todo el conjunto de la población.



EN PORTADA