



El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China*

*Esteban Actis***

Introducción

En trabajos anteriores¹ hemos evidenciado la *baja intensidad relativa* que adquirió el vínculo entre Argentina y Brasil a comienzos de la segunda década del siglo XXI, en comparación con los últimos años de la primera década. Esta situación, que se ha profundizado en los últimos años, tiende a ser explicadas por factores *intermésticos*, es decir variables explicativas tanto al nivel de las unidades como por los cambios en el plano sistémico. En ese sentido, el presente trabajo profundizar dicha línea de investigación a partir de poner el foco en una variable sistémica particular para comprender el debilitamiento relativo de la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015): los cambios en el orden internacional a partir del ascenso de China.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en agosto de 2015 en el 12º. Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Mendoza, Argentina. Agradezco los comentarios y sugerencias realizadas por Anabella Busso, Miriam Gomes Saraiva y Alejandro Simonoff.

** Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesor de Política Internacional Latinoamericana, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Becario Posdoctoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica (CONICET), Argentina; <e.actis@conicet.gov.ar>.

1. Esteban Actis, *El vínculo bilateral entre Argentina y Brasil durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014). Fin de los “años dorados” y pérdida de intensidad relativa*, VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, 22 de julio de 2015.

Cabe destacar que la expansión y consolidación de la influencia de China en el escenario internacional se ha venido consolidando en la última década y ha sido motivo de innumerables abordajes por parte del mundo académico.² Sin embargo, un dato novedoso en torno a la estrategia de inserción internacional del gigante asiático en los años recientes ha sido su mayor propensión a involucrarse en su *periferia lejana*, siendo América Latina uno de los espacios principales en el marco de ajustes importantes en el capitalismo de Estado chino.³

Así, la consolidación y profundización de los vínculos de América del Sur con China, visible en los casos de Argentina y Brasil, ha comenzado a impactar al subsistema regional alterando su dinámica interna. Motivo por el cual, el principal objetivo del presente trabajo radica en analizar y evidenciar que, como en otras oportunidades históricas, el debilitamiento de la relación bilateral entre Argentina y Brasil tiene entre sus causas nodales los cambios acaecidos en el sistema internacional, principalmente en lo que respecta a un mayor involucramiento y penetración de un actor externo altamente asimétrico.

El trabajo se divide en cuatro apartados. El primero de ellos pondera la importancia de considerar a las variables sistémicas a la hora de analizar los cambios en las políticas exteriores de un Estado como también en las interacciones particulares entre actores del sistema. El segundo analiza cómo ha evolucionado el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil desde la segunda mitad del siglo XX teniendo en cuenta la influencia de los Estados Unidos (EUA) en el subsistema bilateral. La tercera sección apunta a brindar evidencia empírica en relación al impacto que ha tenido la profundización de los lazos con China por parte de Argentina y Brasil en la relación bilateral. Para finalizar, en el último apartado se resaltan las principales conclusiones.

-
2. John Mearsheimer, "China's unpeaceful rise", *The Realism Reader* 105, No. 690 (2014): 464.; Randall Schweller y Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline", *International Security* 36, No.1 (2011): 50; Daniel Kliman, "Is China the Fastest-Rising Power in History?", *Foreign Policy* 16 (2014).
 3. Pedro Motta Veiga y Sandra Polónia Rios, "O capitalismo de Estado chinês, sua agenda de reformas e implicações para a América do Sul", *breves cindes*, No. 87 (2015).

La importancia de la “variable sistémica”. La distribución del poder global promediando la segunda década del siglo XXI

En el campo de las Relaciones Internacionales, la ponderación de los factores sistémicos si bien perdieron centralidad a partir de los años ochenta con la revalorización de las variables internas o domésticas⁴ los mismos continúan siendo esenciales para comprender tanto la acción externa de un Estado como las interacciones que estos tienen en el plano internacional. Para fines del siglo XX, la distinción entre factores externos e internos si bien no desapareció del debate académico, proliferaron propuestas analíticas cuya finalidad radicaba en integrar distintas variables explicativas para comprender de manera cabal lo que acontecía en la práctica.

Referenciándose en la clásica obra de James Rosenau⁵ muchos internacionalistas decidieron impugnar aquella clásica frontera, siendo un claro exponente la teoría de los juego de doble nivel de Robert Putnam.⁶ A su vez, los propios enfoques teóricos tradicionales, comenzaron a incorporar variables anteriormente vedadas para *aggiornarse* a los nuevos tiempos. La novedad del Realismo Neoclásico⁷ incorporando como variables intervinientes las percepciones de los hacedores de políticas mostró importantes cambios al interior de la disciplina, no solamente ontológico sino también metodológico. En el caso específico de los estudios de política exterior en América Latina, a partir de los años noventa los análisis priorizaron “los enfoques interactivos”⁸ por la búsqueda de combinar ambos factores.

No obstante, la necesidad de avanzar en estudios interactivos, no ha implicado que de acuerdo a la parcela de la realidad que se esté estudiando, su particular contexto y el énfasis del investigador en condicionamientos específicos,

-
4. Alberto Van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, *Estudios internacionales*, No. 98 (1992): 172.
 5. James Rosenau, edit., *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems* (New York: The Free Press, 1969).
 6. Robert Putnam, “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”, *International Organization* 42, No. 3, (1988): 427-60.
 7. Gedeon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policies”, *World Politics* 51, No. 1 (1998): 144-172.
 8. María Regina Soares de Lima, “Ejes analíticos y conflicto de paradigma en la política exterior brasileña”, *Revista América Latina/Internacional* 1, No. 2 (1994): 27-46.

las investigaciones tengan a focalizarse en variables puntuales que impactan tanto a actores específicos como en las interacciones. En el caso particular del presente trabajo cuando nos referimos a la *variable sistémica* estamos haciendo referencia a cómo una nueva *distribución del poder y la influencia en el sistema internacional* ha condicionado el devenir del subsistema argentino-brasileño. En ese sentido, existe un relativo consenso que el fin de la primera década del siglo XXI ha puesto en evidencia que la distribución del poder en el sistema internacional (a nivel interestatal) ha sufrido importantes mutaciones.⁹ Como bien señala Inkenberry¹⁰ “*here is no longer any question: wealth and power are moving from the North and the West to the East and the South*”.

Según Nye¹¹ para analizar los cambios en la distribución del poder debe puntualizarse la dimensión que se está haciendo referencia. De acuerdo a Nye, el poder mundial actual puede graficarse en un tablero de ajedrez tridimensional. En un tablero superior está en juego la dimensión estratégica/militar que, por lejos, su característica es la unipolaridad dada la primacía de los EUA. En el tablero del medio se ubica el poder económico, el cual ha devenido multipolar en la última década, debido al ascenso de China y otras potencias “emergentes”. En el último tablero se ubican los actores transnacionales. Aquí el poder es difuso dificultando la clasificación de este nivel en términos de multipolarismo o unipolarismo.

En relación a la dimensión económica del orden, y en el plano estrictamente empírico, existen una serie de indicadores que confirman cambios incipientes en la distribución del poder económico mundial.¹²

En el actual orden “híbrido uni-multipolar”¹³ el desempeño económico y político durante la primera década del presente siglo auguraba que muchas

-
9. Fared Zakaria, *The Post-American World: release 2.0* (New York: W.W. Norton & Company, 2011); Joseph Nye, *The future of power* (New York: Public Affairs, 2011); Juan Gabriel Tokatlian, “Latinoamérica y sus ‘alianzas’ extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia”, en Dörte Wollrad, Günther Maihold y Manfred Mols, eds., *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas Alianzas* (Buenos Aires: Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011).
 10. John Inkenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, *Foreign Affairs* 87, No. 1 (2008): 30.
 11. Joseph Nye, *The future of power*, 133.
 12. Sebastián Laffaye, Federico Lavopa y Cecilia Pérez Llana, “Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?”, *Revista Argentina de Economía Internacional*, No. 1 (2013): 10-28.
 13. Francisco Corigliano, “Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días”, *Revista Mural Internacional* 5, No.1 (2014): 56-69.

de las denominadas “potencias emergentes”, incluida Brasil, iban camino a abandonar definitivamente su condición de países en desarrollo para comenzar a pertenecer al “club de los poderosos”. Sin embargo, promediando la segunda década de todas las potencias emergentes la que denota, a pesar de las dificultades domésticas,¹⁴ una influencia de carácter sistémico es China.

“...a excepción de China, quien recientemente ha logrado un extraordinario posicionamiento en la estructura internacional, la estructura de los demás países de los BRICS sigue siendo semiperiférica”

Como bien argumenta Morales Rubalcaba¹⁵ “a excepción de China, quien recientemente ha logrado un extraordinario posicionamiento en la estructura internacional, la estructura de los demás países de los BRICS¹⁶ sigue siendo semiperiférica”. Dicho de otra manera, mientras China se ha consolidado como un actor “centro” del sistema, los demás poderes emergentes continúan siendo semiperiféricos.¹⁷ Estos últimos si bien han conseguido una mayor interdependencia y un espacio de gobernanza junto a Pekín, continúan siendo altamente asimétricos con el gigante asiático.

Si en los primeros años del nuevo siglo el vínculo de China con su periferia lejana se había concentrado exclusivamente en la dimensión comercial, en el último lustro las relaciones se intensificaron a partir de la consolidación de los flujos de inversiones/financiamiento de capitales chinos. Este fenómeno se observa particularmente en América Latina¹⁸ donde las empresas chinas, sus bancos y el propio gobierno han destinado gran cantidad de recursos debido al tamaño del mercado latinoamericano, las grandes reservas en materias primas y la complementariedad económica.

14. Desde 2013, el modelo de crecimiento de China se ha ralentizado en comparación con las tasas de crecimientos de la primera década del siglo XXI. A su vez, a mediados del 2015 China comenzó a transitar un período de inestabilidad financiera que agudizó las dudas sobre la sostenibilidad del modelo.

15. Daniel Efrén Morales Ruvalcaba, “Inside the BRIC: analysis of the semiperipheral character of Brazil, Russia, India and China”, *Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 2, No. 4 (2013): 149.

16. Acrónimo que se refiere a las cinco economías emergentes más grandes del mundo: Brasil, India, China y Rusia.

17. En 2013, en una entrevista realizada a Jim O’Neill, el Manager de Goldman Sachs, quien en 2001 creó el acrónimo BRICS para hacer referencia a un grupo de países en pleno crecimiento, sostuvo que “si en la actualidad podría cambiar la sigla BRICS, solo dejaría la C”, haciendo clara alusión a los diferentes ritmos de proyección que tiene China con el resto.

18. Barbara Kotschwar, “China’s Economic Influence in Latin America”, *Asian Economic Policy Review* 9, No. 2 (2014): 202-22.

Como bien señalan Bonilla y Milet¹⁹ “la presencia económica en el vínculo entre uno o varios Estados inevitablemente se convierte en presencia política. Una relación económica construye intereses domésticos, perfila la naturaleza de la gestión gubernamental, plantea límites y horizontes en los alcances del proceso de toma de decisiones. La relación económica es estratégica e invariablemente política...”

La relación bilateral entre Argentina y Brasil a la luz de la hegemonía de EUA

Una de las grandes restricciones externas a la hora de comprender los vaivenes históricos que ha tenido la relación entre Brasil y Argentina (y en la percepción de cada uno sobre el otro) debe buscarse en el rol que ha ocupado los EUA como potencia hemisférica y mundial a partir de la segunda mitad del siglo XX.²⁰ Como evidenciaremos, el rol de EUA ha sido la variable sistémica más relevante a la hora de explicar las diferentes formas que adquirió el vínculo en el pasado reciente, no representando una novedad la existencia de constreñimientos producto de la injerencia de un nuevo actor con recursos altamente asimétricos.

Durante toda la guerra fría, la principal estrategia de los EUA hacia el Cono Sur fue la de aplicar la tesis de “divide y reinarás” dado el peligro estratégico que representaba para sus intereses una perdurable alianza entre Brasil y Argentina. A lo largo de todo el período existieron distintas articulaciones entre los tres actores estatales, siendo el principal esquema el que tuvo a Brasil con políticas más cooperativas hacia la potencia del norte²¹ y la Argentina caracterizada por cierto antagonismo y relaciones conflictivas con Washington.²²

-
19. Adrián Bonilla y Paz Milet, “Los impactos de China en las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”, en Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, eds., *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales* (San José: FLACSO-CAF, 2015), 10.
 20. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003); Miriam Saraiva, *Encontros y Desencontros: o lugar de Argentina na política externa brasileira* (Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012).
 21. Un análisis de la visión del poder de los EUA desde Brasil (Rio Branco) se encuentra en: Amado Luiz Cervo y Bueno Clodoaldo, *História da política exterior do Brasil* (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992), 199. Sobre los paradigmas de la política exterior de Brasil a partir de la Segunda Guerra Mundial –paradigma americanista y el paradigma globalista–: Leticia Pinheiro, “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. *Contexto internacional* 22, No. 2 (2000): 305.
 22. Un análisis sobre las relaciones Buenos Aires-Washington, el panamericanismo y la influencia norteamericana en la región, se encuentra en: Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *Historia de las Relaciones*

Sin embargo, una vez finalizada la guerra fría y en pleno auge de la hegemonía global de los EUA, la vinculación entre Argentina y Brasil estuvo dada por un nuevo esquema. Mientras que Brasil siguió con su estrategia de *acomodamiento*, la Argentina de Carlos Menem viró hacia una política de pleno *alineamiento* con el *hegemon* con el fin de convertirse en el principal aliado de los EUA en la región.

Si bien la relación entre Argentina y Brasil estuvo durante gran parte del siglo XX condicionada por esquemas donde el estrecho vínculo con los EUA de uno de los actores funcionaba como limitante para la profundización de estrategias conjuntas en el plano internacional, existieron pequeños intervalos en donde se intentó avanzar en la cooperación bilateral como respuesta a los constreñimientos provenientes desde el *norte*. Los Acuerdos de Uruguayana firmados 1961 entre Frondizi y Quadros y los distintos convenios firmados entre Alfonsín y Sarney promediando la década de los ochenta, representan claros ejemplos de lo dicho.

Dicho esto, y para sintetizar, tres han sido los esquemas de vinculación entre Brasil y Argentina durante la segunda mitad del siglo XX en relación al rol que ocupó los EUA: a. Brasil como *pivot* regional del liderazgo estadounidense- confrontación/recelos de Argentina hacia los EUA (1954-1990);²³ b. mayor alineamiento de Argentina *vis à vis* la estrategia brasileña de nunca resignar márgenes de autonomía (1989-2001); c. intervalos de profundización de la cooperación bilateral para contrarrestar la injerencia de EUA en la región.

Estos tres esquemas de vinculación tuvieron como factor en común la *plena hegemonía de los* EUA en el mundo occidental en general y su “patio trasero” en particular, acentuada una vez finalizada la guerra fría.

Sin embargo, en la primera década del siglo XXI se produce un *nuevo esquema* de vinculación como consecuencia, entre varios factores, un ajuste

Exteriores Argentinas (Buenos Aires: CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 2000)., <http://www.argentina-ree.com/historia_autores.htm>. Sobre la situación a partir de la Segunda Guerra Mundial, véase: Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003* (Buenos Aires: Ariel, 2006), 293.

23. En el caso de Brasil entre 1974 y 1979 el gobierno militar de Brasil intentó “escapar de la órbita de influencia norteamericana”, ver: Miriam Gomes Saraiva, “A opção européia e o projeto de Brasil potência emergente”, *Contexto Internacional* 11, No. 1 (1990): 95-117. Por su parte, en la primera etapa de la última dictadura militar argentina (1976-1983) existió una redefinición de la tradicional oposición/distanciamiento con relación a los EUA a partir de una total adscripción a los requerimientos de Washington en relación al conflicto Este-Oeste.

en la variable sistémica señalada. En el marco del “giro a la izquierda” de la región, en Argentina y Brasil aparecen gobiernos (Néstor Kirchner, Cristina Fernández, Luiz Inácio “Lula” Da Silva) que nuevamente percibieron y entendieron que la única salida para lograr una viabilidad nacional e internacional se daba por la profundización de una alianza estratégica con su principal vecino, la cual representa la piedra angular de las respectivas estrategias de inserción intencional de corte autonomista.

Si bien, como hemos visto, este esquema no fue la regularidad en el pasado, tampoco representa una invención *per sé* en la historia contemporánea. No obstante, la novedad en el primer decenio del nuevo siglo estuvo dada por un menor involucramiento relativo de los EUA (tomando como referencia desde la Segunda Guerra Mundial) en los asuntos hemisféricos producto, principalmente, de la centralidad del terrorismo en la política exterior de Washington luego del 11-S. Como bien señala Carlos Escudé²⁴ (2004) las estrategias autonómicas de Argentina y Brasil fueron posibles en el marco de un *río revuelto* (desorden global).

Por este motivo, a comienzos del siglo XXI el distanciamiento relativo y el rechazo a muchas políticas que impulsaban los EUA fue un factor clave para retomar el impulso de la alianza estratégica entre Argentina y Brasil.²⁵ Así, una de las llaves para evitar los constreñimientos de los EUA –como su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)– era alcanzar una “autonomía relacional”²⁶ entre Buenos Aires y Brasilia para así fortalecer la inserción internacional de ambos países. Lograr un “polo regional de poder”²⁷ era una percepción compartida en ambos lados de la frontera y fundamental para ganar márgenes de maniobra y alejar las injerencias negativas de Washington.

-
24. Carlos Escudé, “A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global”, *Agenda Internacional* 1, No. 1 (2004): 16-29, <<http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n1/0101.pdf>.
 25. Dicho concepto ganó estatus oficial en 1997 durante un encuentro entre los presidentes Carlos Menem y Fernando H. Cardoso.
 26. Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, No.º 7 (2001):71-92.
 27. Marco Aurelio García, “El lugar de Brasil en el Mundo: La política exterior en un momento de transición”, en Emir Sader y Marco Aurelio García, org., *Brasil: entre el pasado y el futuro* (Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010), 171-96.

La voluntad política de avanzar en la Alianza Estratégica quedó reflejada no sólo en documento,²⁸ sino en hechos e iniciativas puntuales como las múltiples visitas presidenciales al otro lado de la frontera, en el establecimiento del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA) en 2007, en los variados proyectos de inversión en infraestructura y energía financiado por BNDES, en la creación del Sistema de Pagos en Monedas Locales lanzado en 2008 y en la instrumentalización de un préstamo *swap* por el equivalente a US \$1.500 millones en 2009, para citar algunos ejemplos.

...no fue el *Tío Sam* quien se entrometió, sino la *cola del dragón asiático* la que alteró el escenario. La nueva estrategia internacional desarrollada por Pekín, además de reforzar el tradicional canal comercial, ha tenido como trasfondo su condición de gran acreedor internacional.

Sin embargo, con la llegada de la segunda década del siglo XXI, el escenario descrito comienza a sufrir alteraciones. Como en otras oportunidades históricas, el deterioro relativo del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil tiene una explicación (además de causas de índole internas) por los cambios en el escenario internacional. En esta oportunidad no se debió a la estrategia de avance y cooptación por parte de Washington.

En otras palabras, no fue el *Tío Sam* quien se entrometió, sino la *cola del dragón asiático* la que alteró el escenario. La nueva estrategia internacional desarrollada por Pekín con la presidencia de Xi Jinping, además de reforzar el tradicional canal comercial, ha tenido como trasfondo su condición de gran acreedor internacional. China logró captar gran parte del ahorro mundial generado en la primera década del siglo XXI y desde 2013 –en un contexto de menor crecimiento relativo de su economía– ha comenzado a identificar a su “periferia” como un lugar fértil para expandir sus inversiones, tanto en el plano productivo –orientándose principalmente al desarrollo de infraestructura– como financiero²⁹ –otorgando ayuda a países con necesidades coyunturales–.

28. El caso más emblemático fue la firma en 2004 del documento titulado “Consenso de Buenos Aires”. Los términos del Consenso de Buenos Aires indicaban una voluntad política inédita de dos presidentes en el sentido de un trabajo conjunto y articulado de forma cooperativa, orientado a acciones y tácticas en la misma dirección.

29. Los actores que comienzan a tener mayor participación en América Latina son: a). Empresas multinacionales, muchas de ellas controladas desde el Estado (*state-owned enterprises*); b). Bancos de capitales chino como Banco Industrial y Comercial de China (ICBC), Banco de China, Banco Agrícola de China, Banco de Construcción de China, China Development Bank, Banco Central de China; c). el Fondo

La relación de Argentina y Brasil (2013-2015). Hacia una Alianza Estratégica... con China

Un dato inobjetable en torno a las políticas exteriores de Argentina y Brasil de los últimos años (desde 2013) está relacionado a la profundización de los lazos económicos y políticos con China.³⁰ A la agresiva penetración económico-comercial de la última década se ha sumado la aparición de una mayor cooperación política/diplomática. Uno de los aspectos más llamativo que nos interesa resaltar es que lo que antes se negociaba, coordinaba e interactuaba con el vecino, a partir de 2013 se concreta con Pekín.

En el caso de Brasil, desde la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff se observa una paulatina merma de la *vocación regionalista* de Brasil y una mayor propensión a involucrarse en el plano global.³¹ Este cambio obedeció en parte a una lenta reversión del auge económico del quinquenio 2005-2010. Debemos señalar que esa coyuntura favorable permitió que Brasil contase con recursos suficientes para intentar ejercer un liderazgo regional mediante el otorgamiento de ciertos *bienes públicos*.³²

Desde entonces, y especialmente en los dos últimos años, la norma de la economía del gigante sudamericano es la carencia de recursos para equilibrar los déficits de su economía conllevando la necesidad de captar bienes públicos ajenos, siendo China (sea de forma bilateral o multilateral) el actor global que hoy tiene esa capacidad y voluntad.

El ejemplo más emblemático en ese sentido ha sido una mayor inversión diplomática por parte de Itamaraty en sumarse a la construcción de bancos multilaterales que se estructuran en torno al liderazgo de China (Banco de los

soberano de inversión (*China Investment Corporation*) entidad que administra los más de US \$ 3.000 billones de reserva, d) los futuros bancos multilaterales encabezados por China (Banco BRICS, AIIB).

30. Alejandro Simonoff, “El impacto de la relación con la República Popular China en estructura de la política exterior argentina reciente: ¿autonomía o nueva dependencia?” (ponencia presentada en el VII Encuentro del CERPI y de la V Jornada del CENSUD “Argentina y América Latina frente a un mundo en transformación”, La Plata, 11 de septiembre de 2015); Javier Vadell, “Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño”, *Comentario Internacional*, No. 14 (2014).
31. Andrés Malamud y Julio Rodríguez, “A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña”, *Desarrollo Económico* 54, No. 212 (2014): 63-78.
32. Robson Coelho Cardoch Valdez, “A Atuação do BNDES como Agente Indutor da Inserção Comercial do Brasil no Governo Lula”. Artículo presentado en el III Encuentro Nacional Asociación Brasileira de Relaciones Internacionales (ABRI), San Pablo, 20 de julio de 2011.

BRICS y el recientemente creado Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB) y el paulatino abandono del rol del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como agente financiero regional.

En ese contexto de merma del liderazgo de Brasil en la región, desde Buenos Aires –en un momento económico de vulnerabilidad y necesidad por la reaparición de un mal endémico de la economía argentina como es la restricción externa³³ se comenzaron a acordar con China cuestiones que antes se negociaban con su vecino. Por ejemplos, las principales obras de infraestructura a ejecutarse (represas Néstor Kirchner y Jorge Cepernic sobre el río Santa Cruz) fueron ganadas por la empresa china Gezhouba, con financiamiento de China Development Corporation, el ICBC y el Bank of China.

Cabe recordar que en primera instancia la obra había sido adjudicada a un consorcio liderado por la brasileña Camargo Correa pero debido a los problemas para conseguir financiamiento el convenio fue dejado sin efecto. En el mismo plano, el avance de la construcción del soterramiento del Sarmiento –adjudicado a la brasileña *Odebrecht*– está paralizada por las demoras en el financiamiento del BNDES.³⁴

Asimismo, otros ejemplos emblemáticos de cómo el imán Chino ha desmagnetizado el polo Brasilia-Buenos Aires, se relaciona con los prestamos entre los Bancos Centrales. Ante la falta de dólares de la economía argentina, el Gobierno acordó a mediados de 2014 un *swap* de monedas con el Banco Central de China para robustecer las reservas internacionales. Cabe recordar, que ante un contexto similar en 2009, ese mecanismo se había realizado con el Banco Central de Brasil.

Por su parte, a mediados de 2015 el Secretario de Minería de Argentina anunció que el gobierno argentino “mantuvo conversaciones y reuniones con

33. Debemos señalar que a partir de 2009 la economía argentina comienza a evidenciar desajustes en su política macroeconómica que, sumado al contexto internacional restrictivo, dieron como resultado la reaparición del fantasma de la restricción externa. En la segunda década del siglo XXI, los dólares provenientes del complejo sojero exportador no fueron suficientes para generar un superávit de la cuenta corriente- La falta de divisas se agravó por el fallo adverso de la justicia norteamericana de Junio de 2014 que obliga a la Argentina a pagar la totalidad del reclamo de aquellos bonistas que no entraron a los canjes de deuda del 2005 y 2010.

34. Este es otro ejemplo de la merma de bienes públicos regionales por parte de Brasil. Entre 2007 y 2011 los desembolsos del BNDES para obras en la Argentina crecieron exponencialmente, y pasaron de ser de más de US \$ 300 millones a 800. Desde entonces se observa una merma significativa siendo para 2014 menos de US \$ 50 millones. Pedro Soares, “Crédito do BNDES na Argentina despenca”, *Folha de S. Paulo* (Sao Paulo), 20 de julio de 2014. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488546-credito-do-bndes-na-argentina-despenca.shtml>>.

grupos inversores chinos que se mostraron interesados en el proyecto de Río Colorado en Mendoza”.³⁵ Se debe puntualizar que la obra –explotación de potasio– había sido iniciada por la brasileña Vale en el año 2010 y abandonada posteriormente³⁶ y representó un punto central de la agenda bilateral dado la magnitud de la inversión anunciada, cercana a los US \$ 5.000 millones.

Entre las razones que explican el derrumbe de las exportaciones de Brasil a la Argentina en los últimos años –además de un menor crecimiento de ambas economías– se encuentra el paulatino desvío de comercio por parte de Argentina a favor de productos chinos, teniendo en consideración que las economías de Brasil y China compiten en muchos sectores industriales. Las críticas de los empresarios brasileños tienen asidero si se analizan los números del comercio exterior de Argentina. Según datos oficiales, mientras que entre 2009 y 2013 las importaciones provenientes de Brasil cayeron del 30,5 al 26% sobre el total, las ventas de China a la Argentina crecieron de un 12,4 a un 16,3%.³⁷

La lógica de una unión aduanera es comprar un bien producido en el bloque a pesar de su mayor precio en el mercado internacional, de lo contrario, se tiene una visión de la eficiencia y competitividad propia de la libre competencia en un sistema de división internacional del trabajo. Otro ejemplo que indica la mayor preferencia del gobierno argentino hacia el comercio con China quedó graficado con el pedido, en los primeros meses de 2015, por parte de los negociadores argentinos de reducir el contenido regional de los autos intercambiados con Brasil, actualmente de un 60%, con el objetivo de permitir una contribución más grande de autopartes chinas y coreanas en los vehículos y autopartes argentinas.³⁸

-
35. “Vale negocia con grupos chinos y europeos para ceder Río Colorado”, *El Cronista* (Buenos Aires), 10 de junio de 2015. <<http://www.cronista.com/negocios/Vale-negocia-con-grupos-chinos-y-europeos-para-ceder-Rio-Colorado-20150610-0038.html>>.
 36. A comienzos de 2003, la empresa Vale anunció el abandono del proyecto como consecuencia de los cambios de las condiciones económicas al interior de la Argentina y por un reajuste de la estrategia de la firma ante la baja del precio del mineral de hierro, su principal negocio a nivel mundial.
 37. Datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), disponibles en <http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=2&id_tema_3=40>.
 38. Denis Chirispim Marin, “Rotundo rechazo de Brasil a privilegiar autopartes chinas”, *Perfil* (Buenos Aires), 9 de mayo de 2015. <<http://www.perfil.com/economia/Rotundo-rechazo-de-Brasil-a-privilegiar-autopartes-chinas-20150509-0054.html>>.

La profundización de las interacciones en el plano económico, están estrechamente vinculadas a la ampliación del canal político. La hoja de ruta que sirvió para afianzar el vínculo bilateral entre ambos países (Consenso de Buenos Aires) parece quedar opacado en el marco del avance de los convenios que ha firmado China con cada uno de los países. En 2014, la presidenta Cristina Fernández y su par chino, Xi Jinping firmaron distintos convenios³⁹ que dan facilidades y beneficios para el arribo de inversiones y financiamiento chino a sectores estratégicos de la economía argentina.

En 2015 en el marco de la visita a la región del Primer Ministro Chino Li Keqiang, Dilma Rousseff firmó 35 convenios,⁴⁰ entre los cuales se destaca el anuncio de un desembolso de US \$ 3.500 millones del Banco de Desarrollo de China (CDB) para financiar a la empresa estatal Petrobras (todo un símbolo de la autonomía brasileña) en un contexto de extrema debilidad de la petrolera por los escándalos de corrupción que sacuden su accionar. En esta coyuntura, la disminución de las interacciones entre Buenos Aires y Brasilia se explica, en parte, por el mayor magnetismo que China ejerce en el sistema internacional. La primera misión al exterior del flamante canciller Mauro Vieira en enero de 2015 fue a China y no a la Argentina como lo habían hecho Antonio Patriota y Luiz Alberto Figueiredo. Por su parte, la primera mandataria argentina no asistió a la asunción de su homóloga brasileña de su segundo mandato en enero de 2015 pero un mes más tarde encabezó una gira oficial a China.

Reflexiones finales

Las conclusiones en torno al presente trabajo pueden dividirse en tres, una reflexión de carácter metodológico, otra empírica y por último una de contenido normativo. La primera cuestión a destacar está relacionada con la importancia de comprender cabalmente los cambios en el escenario internacional (variable sistémica) a la hora de analizar los procesos y acontecimientos propios de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En el caso particular del análisis aquí realizado, queda en claro que la creciente influencia de

39. En julio de 2014, en el marco de la visita oficial del Presidente de China a la Argentina, se firmó un conjunto de convenios marco de cooperación en materia de comercio e inversiones con el objetivo de otorgar mayor facilidades al capital chino.

40. Filipe Matoso, "Brasil assina 35 acordos com a China em visita do premiê Li Keqiang", *Globo* (Brasilia), 19 de mayo de 2015. <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/brasil-assina-35-acordos-com-china-em-visita-do-premie-li-keqiang.html>>.

China como jugador global, especialmente su estrategia de hacer valer su rol de acreedor, ha tenido un impacto significativo en la relación bilateral entre Argentina y Brasil. Cualquier explicación de las mutaciones en el vínculo que no pondere la variable externa (China) tiende a ser insuficiente si de lo que se trata es explicar que acontece realmente.

Por su parte, en términos empíricos el trabajo intentó evidenciar con hechos específicos cómo la cola del dragón chino se ha entrometido en la profundización de la alianza estratégica argentina-brasileña. La mayor interacción de cada gobierno (y los agentes del sector privado) con China implicó una menor interacción relativa con sus vecinos, en muchos temas de agendas que antes se acordaban/realizaban de manera bilateral. Si bien quedó evidenciado que la presencia china se ha convertido en un nuevo condicionante, el interrogante que emerge es si estamos en presencia de un condicionante externo de tipo estructural o coyuntural.⁴¹ Esta situación dependerá de cómo la estrategia internacional de China se adecua a un menor crecimiento de su economía y de las ambiciones externas en el mediano plazo de la potencia asiática.

Por último, es menester realizar una reflexión de carácter normativo. Para los poderes medios sudamericanos, como lo son Brasil y en menor medida Argentina, el gran desafío con respecto a China reside en poder desarrollar estrategias que maximicen los beneficios que podrían derivarse del ascenso del gigante asiático, aunque sin perder de vista los riesgos y costos que inevitablemente conlleva toda relación asimétrica en términos de poder. El problema que se presenta en la actualidad es que la coyuntura “expansionista” del gigante asiático coincide con un contexto político y económico regional signado por la necesidad.

De este modo, a las asimetrías estructurales que caracterizan la relación de China con Argentina y Brasil se deben prestar atención a la coyuntura. Por primera vez en lo que va del siglo XXI, Argentina y Brasil están urgidos por obtener divisas para apaciguar las tensiones que experimentan sus economías. La urgencia y la necesidad obviamente atentan contra la capacidad de negociación en tanto que los márgenes de maniobra del “necesitado” se reducen ostensiblemente en tales situaciones.

41. A la hora de analizar condicionantes sistémicos resulta clave intentar dilucidar si los mismos se tratan de factores coyunturales o estructurales. Para ver esa distinción: Gerson Moura, *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942* (Rio de Janeiro: Nueva Fronteira, 1980).

De forma paralela, la mayor injerencia de China en el Cono Sur se produce en un momento de aparente insatisfacción que existe tanto en Brasil y Argentina con los resultados de la “alianza estratégica” con el vecino. Aún no está claro si con la “carta china” Argentina y Brasil intentan reconducir y reconfigurar dicha alianza o directamente postergarla a un segundo plano. Los dos países no deben repetir los errores del pasado y dejar que nuevamente otro actor con intereses hegemónicos aplique silenciosamente la estrategia “divides y reinarás”. Es indispensable que en la estrategia hacia China exista una coordinación y planificación bilateral o regional (Mercado Común del Sur MERCOSUR) como mecanismo que ayude a reducir las asimetrías y como reafirmación de una política autonómica del eje sudamericano.

Bibliografía

- Actis, Esteban. “El vínculo bilateral entre Argentina y Brasil durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2014). Fin de los años dorados y pérdida de intensidad relativa”. Artículo presentado en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Lima, 22 de julio de 2015.
- Bonilla, Adrián y Paz Milet. “Los impactos de China en las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe”. En Adrián Bonilla Soria y Paz Milet García, edit. *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales*, 9-22. San José: FLACSO-CAF, 2015.
- Cardoch Valdez, Robson Coelho. “A Atuação do BNDES como Agente Indutor da Inserção Comercial do Brasil no Governo Lula”. Artículo presentado en el III Encuentro Nacional Asociación Brasileira de Relaciones Internacionales (ABRI), San Pablo, 20 de julio de 2011.
- Cervo, Amado Luiz y Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. Brasilia: Universidad de Brasilia, 1992.
- Cervo, Amado Luiz, y Clodoaldo Bueno. *História da política exterior do Brasil*. 81. Sao Paulo: Ática, 1992. <<http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=003531>>.
- Corigliano, Francisco. “Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días”. *Revista Mural Internacional* 5, No.1 (2014): 56-69.
- Escudé, Carlos y Andrés Cisneros. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. CARI-Grupo Editor Latinoamericano, 2000. <http://www.argentina-rree.com/historia_autores.htm>.
- Escudé, Carlos. “A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global”. *Agenda Internacional* 1, No. 1 (2004). <<http://www.agendainternacional.com/numerosAnteriores/n1/0101.pdf>>.
- García, Marco Aurelio. “El lugar de Brasil en el Mundo: La política exterior en un momento de transición”. En Emir Sader y Marco Aurelio García, org. *Brasil: entre el pasado y el futuro*, 171-196. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.

- Gomes Saraiva, Miriam. *Encontros y Desencontros: o lugar de Argentina na política externa brasileira*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.
- . “A opção européia e o projeto de Brasil potência emergente”. *Contexto Internacional* 11, No. 1 (1990): 95-117.
- Ikenberry, John. “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs* 87, No. 1 (2008): 17-30.
- Kliman, Daniel. “Is China the Fastest-Rising Power in History?”. *Foreign Policy* 16 (2014).
- Kotschwar, Barbara. “China’s Economic Influence in Latin America”. *Asian Economic Policy Review* 9, No. 2 (2014): 202-22.
- Laffaye, Sebastián, Federico Lavopa y Cecilia Pérez Llana. “Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, No. 1 (2013): 10-28.
- Malamud, Andrés y Julio Rodríguez. “A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña”. *Desarrollo Económico* 54, No. 212 (2014): 63-78.
- Marin, Denis Chirispim. “Rotundo rechazo de Brasil a privilegiar autopartes chinas”. *Perfil* (Buenos Aires), 9 de mayo de 2015. <<http://www.perfil.com/economia/Rotundo-rechazo-de-Brasil-a-privilegiar-autopartes-chinas-20150509-0054.html>>.
- Matoso, Filipe. “Brasil assina 35 acordos com a China em visita do premiê Li Keqiang”. *Globo* (Brasil), 19 de mayo de 2015. <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/brasil-assina-35-acordos-com-china-em-visita-do-premie-li-keqiang.html>>.
- Mearsheimer, John. “China’s unpeaceful rise”. *The Realism Reader* 105, No. 690 (2014): 464.
- Morales Ruvalcaba, Daniel Efrén. “Inside the BRIC: analysis of the semi peripheral character of Brazil, Russia, India and China”. *Brazilian Journal of Strategy & International Relations* 2, No. 4 (2013): 141-173.
- Motta Veiga, Pedro y Sandra Polónia Rios. “O capitalismo de Estado chinês, sua agenda de reformas e implicações para a América do Sul”. *breves cindes*, No. 87 (2015).
- Moura, Gerson. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Editora Nueva Fronteira, 1980.
- Nye, Joseph. *The future of power*. New York: Public Affairs, 2011.
- Pinheiro, Leticia. “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”. *Contexto internacional* 22, No. 2 (2000): 305-35.
- Putnam, Robert. “Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games”. *International Organization* 42, No. 3, (1988): 427-60.
- Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- Rose, Gedeon. “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policies”. *World Politics* 51, No. 1 (1998): 144-172.
- Rosenau, James, edit. *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. New York: The Free Press, 1969.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. *El lugar de Brasil en la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003. <http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R27/Lecturas%2027/R27-Lecturas.pdf>.
- . “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. *POSTData, Revista de Reflexión y Análisis Político*, No. 7 (2001): 71-92.

- Schweller, Randall y Xiaoyu Pu. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline". *International Security* 36, No. 1 (2011): 41-72.
- Simonoff, Alejandro. "El impacto de la relación con la República Popular China en estructura de la política exterior argentina reciente: ¿autonomía o nueva dependencia?". Ponencia presentada en el VII Encuentro del CERPI y de la V Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina frente a un mundo en transformación", La Plata, 11 de septiembre de 2015.
- Soares de Lima, María Regina. "Ejes analíticos y conflicto de paradigma en la política exterior brasileña". *Revista América Latina/Internacional* 1, No. 2 (1994): 27-46.
- Soares, Pedro. "Crédito do BNDES na Argentina despenca". *Folha de S. Paulo* (Sao Paulo), 20 de julio de 2014. <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488546-credito-do-bndes-na-argentina-despenca.shtml>>.
- Tokatlian, Juan Gabriel. "Latinoamérica y sus 'alianzas' extra regionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia". En Dörte Wollrad, Günther. Maihold y Manfred Mols, edit.. *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas Alianzas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad/Fundación Friedrich Ebert Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011. <<http://library.fes.de/pdf-files/nuso/08517.pdf>>.
- Vadell, Javier. "Las implicaciones políticas de la relación China-América Latina: el Consenso Asiático como red de poder global y el caso brasileño". *Comentario Internacional*, No. 14 (2014).
- "Vale negocia con grupos chinos y europeos para ceder Río Colorado". *El Cronista* (Buenos Aires), 10 de junio de 2015. <<http://www.cronista.com/negocios/Vale-negocia-con-grupos-chinos-y-europeos-para-ceder-Rio-Colorado-20150610-0038.html>>.
- Van Klaveren, Alberto. "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". *Estudios internacionales*, No. 98 (1992): 169-215.
- Zakaria, Fared. *The Post-American World: release 2.0*. New York: W.W. Norton & Company, 2011.