

VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política
ALACIP
LIMA-PERU
22-24 JULIO 2015

Panel: La Política Exterior y de Defensa de Argentina y Brasil durante los gobiernos de Cristina Fernández y Dilma Rousseff: entre la continuidad y la pérdida de intensidad

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.

Dr. Esteban Actis¹

Resumen:

La presente ponencia tiene como objetivo analizar el estado del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil durante el mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. La evidencia empírica señala que a partir del 2011 se produce una disminución en la intensidad del vínculo tanto en la dimensión política como económica. En ese marco, la ponencia indaga en cuáles han sido los factores domésticos de la Argentina que ayudan a explicar tales mutaciones en uno de las relaciones estructurante de su política exterior,

Palabras claves: Argentina, Brasil, interacciones, intensidad relativa.

¹ Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Becario Postdoctoral del CONICET. e.actis@conicet.gov.ar

1. Introducción

Desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, en el marco de los procesos de redemocratización, el vínculo bilateral entre Argentina y Brasil se transformó en un pilar central para las políticas exteriores de ambos países (Amorim, 2004; Bielsa, 2004). Sin embargo, en los últimos treinta años, la intensidad de la relación entre Buenos Aires y Brasilia no fue lineal ni homogénea, la misma estuvo signada por etapas fluctuantes entorno al dinamismo, robustecimiento y afianzamiento de la interacción entre ambos países. En ese contexto, con la llegada al poder en el año 2003 de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva, la relación entre Argentina y Brasil experimentó una nueva fase -luego de la merma provocada por la crisis de finales de los años noventa- de fortalecimiento del vínculo que se extendió hasta finales de la primera década del siglo XXI. En aquellos años, tanto en la dimensión económica como política, los vínculos -en un contexto internacional y regional particular- adquirieron una fuerte intensidad que permitió que ambos países ubicasen al “otro” en la centralidad de sus estrategias de inserción internacional.

La continuidad del proyecto “kirchnerista” en 2007, ahora bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, acentuó aún más el vínculo con Brasil a partir de un auge en las interacciones económicas (comercio/inversiones/financiamiento) y en los lazos políticos. Sin embargo, los “años dorados” del vínculo entre los gobiernos kirchneristas con los gobiernos *petistas* en Brasil llegaron a su fin con la llegada a la presidencia de Dilma Rousseff. Si bien, desde el año 2011, la relación bilateral siguió siendo nodal para ambas naciones, se comienza a observar un paulatino proceso de relajación en la *intensidad del vínculo*, lo que denominamos como una etapa de *baja intensidad relativa*. En el plano económico como político se observa el deterioro de ciertos indicadores que posibilitaron la revitalización de la “alianza estratégica” a inicios del siglo XXI. A partir de lo dicho, evidenciar el paso de una etapa a la otra, es el principal objetivo de la presente ponencia. Asimismo, como objetivo secundario, nos proponemos indagar los factores al interior de la Argentina que explican dicho fenómeno

2. De “los años dorados” a la baja intensidad relativa (2007-2014)

El fortalecimiento y dinamismo que adquirió el vínculo bilateral entre 2003 y 2011 tuvo como principales pilares la profundización de las *relaciones económicas*, principalmente en materia de comercio, inversiones y financiamiento, como así también -y de manera interrelacionado- el establecimiento de dinámicos *lazos políticos* estructurados y motorizados por una fuerte diplomacia presidencial². Sin embargo, a partir del año 2012 se

² Como veremos más adelante, cuando nos referimos a “diplomacia presidencial” hacemos alusión a un mayor peso de la variable individual sobre la variable gubernamental (el peso de los ministerios de relaciones exteriores, de las burocracias etc.) a la hora de explicar el comportamiento de las políticas exteriores.

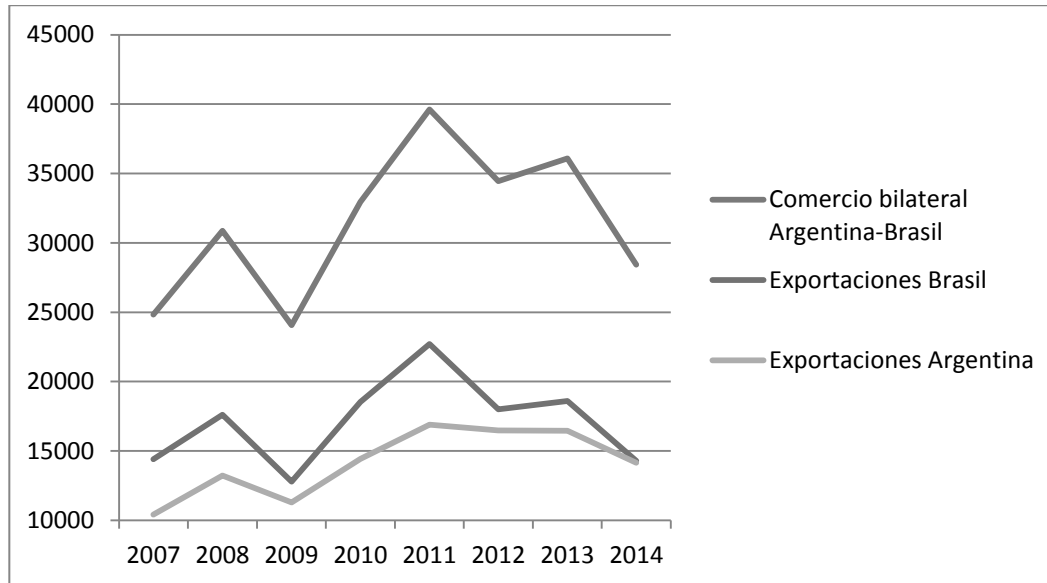
observa una marcada retracción de los principales indicadores que sustentaron la mayor aproximación entre Brasil y la Argentina.

En *materia comercial*, los datos en torno a la merma de la intensidad son elocuentes. Según los datos del *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* de Brasil³, entre 2006 y 2012 la corriente de comercio bilateral (exportaciones e importaciones) tuvo un crecimiento sostenido únicamente interrumpido en el 2009 año signado por el inicio de la gran crisis internacional. Para el año 2006 se registró un aumento del 22% de los flujos de comercio en relación al año anterior (19782/16.171 US\$ millones), en 2007 el incremento fue de un 25% (24821 US\$ millones) y en 2008 la cifra creció un 24% (30864 US\$ millones). Una vez superada la turbulencia internacional, en el 2010 el comercio bilateral alcanzó la cifra de 33 mil millones (un 37% de aumento en relación al año anterior), alcanzando el punto máximo en 2011 donde se registraron intercambios por 39615 millones (21% de incremento). A partir de entonces se observa una tendencia *decreciente* en materia comercial que se acentuó con el transcurrir de los últimos años. En 2012 el intercambio decae a los 34.441 millones de US\$ (-15%), en 2013 se produce un crecimiento casi nulo (0,5%) volviendo a retroceder en 2014 a la cifra de 28425 millones (-22%). Como bien queda graficado, las exportaciones brasileñas fueron las que experimentaron una mayor contracción relativa, reduciéndose paulatinamente el superávit comercial logrado a partir del año 2004⁴. Por ejemplo, las ventas de bienes y servicios brasileños a la Argentina durante 2014 fueron similares a las realizadas en el año 2007 (cerca de los 14.000 US\$ millones)

³ Datos disponibles en <http://www.mdic.gov.br/>

⁴ Según los datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil, entre 2004 y 2012, el gigante sudamericano acumuló más de 30.000 millones de dólares de superávit comercial en su relación con la Argentina.

Gráfico N°1: Corriente de comercio entre Argentina y Brasil (2007-2014). En millones de dólares.



Fuente: elaboración propia en base a datos del MDIC.

En relación a las *inversiones*, entre 2012 y 2014⁵ también se observa una menor intensidad relativa del fuerte proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina acentuado en el siglo XXI. Una de las grandes novedades en el vínculo bilateral fue la consolidación de Brasil como uno de los principales emisores de la IED de la Argentina (Actis, 2013). Las firmas brasileñas no solo adquirieron empresas argentinas⁶, sino que llevaron a cabo importantes inversiones en formación del capital (productivas). De acuerdo al relevamiento realizado por el CINDES (*Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*⁷) de 136 inversiones realizadas por capitales brasileños en América del Sur *entre 2007 y 2011, el 41% fueron hechas en la Argentina* (Da Fonseca, 2014). No obstante, como bien muestra el gráfico N° 2, el auge descrito comienza a sufrir una importante retracción hacia 2012. De acuerdo a los datos del Banco Central de Brasil,⁸

⁵ A partir del 2011 se observa que el tema de las inversiones deja de formar parte de una agenda positiva en el vínculo (tema que contrabalanceó los desacuerdos comerciales en el período 2003-2010) para también verse afectado por distintas controversias (Actis, 2012)

⁶ Entre el año 2002 y 2007, las empresas brasileñas adquirieron gran parte de la “burguesía nacional argentina” que había sobrevivido a la fuerte extranjerización de la economía durante la década de los noventa. Algunos ejemplos: en 2002 Petrobras compró la petrolera PeCom y Ambev adquirió Quilmes, en 2004 Camargo Correa se quedó con Grafa, en 2005 la misma firma brasileña obtuvo la cementera Loma Negra, a su vez JBS adquirió Swift Armour y Gerdau a Siderco.

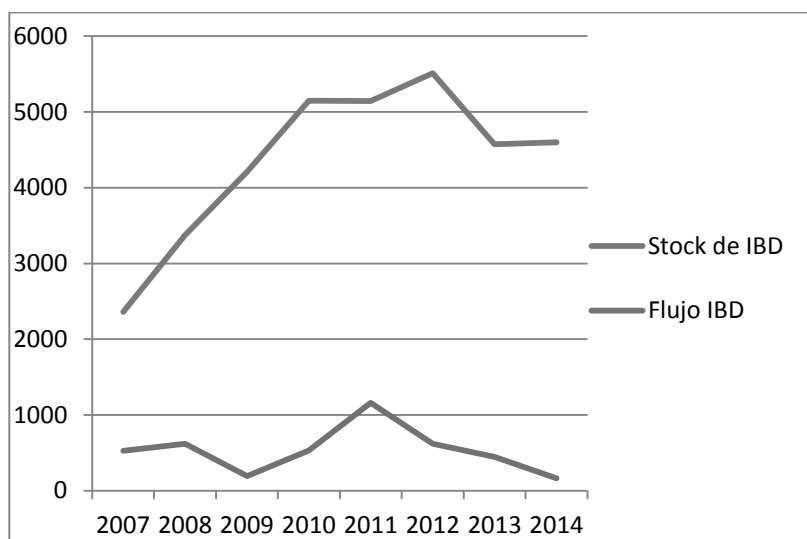
⁷ Información disponible en:

http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16

⁸ Información disponible en <http://www.bcb.gov.br>

entre 2007 y 2010 el stock de Inversiones Brasileñas Directas (IBD)⁹ se duplicó, alcanzado los 5500 millones de US\$. En contraposición, en los últimos años se produce una paulatina declinación que tiene su mayor expresión en 2014 (4680 millones). Asimismo, el mismo fenómeno se observa si consideramos los flujos anuales de IBD, los cuales pasan de 1160 millones en 2011 a 162 millones en 2014 (los primeros tres trimestres). Retomando los datos del CINDES, la Argentina perdió terreno en relación a los destinos del capital brasileño en América del Sur dado que solo se concretaron **6 inversiones -de un total de 50-** que se ejecutaron entre los años 2012 y 2014 (un 12% del total).

**Gráfico N°2: Inversiones Brasileñas Directas (IBD) en la Argentina (2007-2014).
En millones de dólares.**

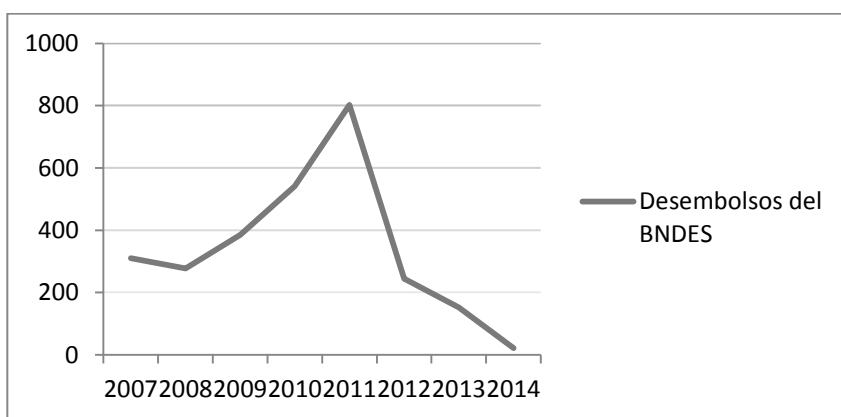


Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Brasil (BCB).

⁹ Los datos de IBD son el principal indicador para intentar cuantificar el proceso de internacionalización del capital brasileño pero dista de dar una foto exacta de las inversiones de empresas brasileña. Como señala la CEPAL (2005:157), “en el sector de ingeniería y la construcción, la frontera entre la inversión extranjera directa y las exportaciones de servicios no está claramente definida. En algunos casos los ingresos pueden registrarse como una exportación desde la casa matriz y otros como ventas efectuadas por una subsidiaria en el extranjero”. Andrés López (1999:321) argumenta que “el sector de ingeniería y construcción sigue siendo aquél en donde las cifras de IED brasileña están más subestimadas, o mejor dicho las operaciones de inversiones se realizan por vías que no aparecen registradas en la balanza de pagos”. Por su parte, los registros de los destinos de IBD también están subestimados, debido a que los datos no reflejan exactamente la dispersión geográfica de las inversiones. Como señala Marcio Pochmann (2012:143), “(...) como muchas de las inversiones son hechas en plazas externas a las jurisdicciones de los países, en paraísos fiscales, parte importante de los flujos deben ser considerados por datos extraoficiales”. Según la Embajada de Brasil en Argentina, a comienzos del 2014 más de 130 empresas brasileñas han invertido más de 17 mil millones de dólares

Estrechamente vinculado con el indicador anterior, en materia de *financiamiento* también se observa una importante merma de una herramienta nodal a la hora de vehiculizar los flujos de inversión y comercio como fueron los desembolsos del BNDES¹⁰. Es menester señalar que el financiamiento de la banca pública brasileña fue un elemento central para la consolidación de la internacionalización del capital principalmente para realizar grandes obras de infraestructura¹¹. A partir del año 2005, los préstamos del BNDES para obras en la Argentina crecieron exponencialmente hasta superar los 800 US\$ millones en 2011, comenzando un marcado retroceso hasta casi desaparecer, en el año 2014, como herramienta de financiamiento para la economía Argentina (una cifra cercana a los 10 millones de dólares). Esta realidad debe entenderse por la retirada de proyectos de empresas brasileñas con financiamiento del BNDES (caso de la empresa Vale en la provincia de Mendoza), el freno en la ejecución de obras proyectadas (como el soterramiento del Belgrano a cargo de la empresa Odebrecht) y por la no adjudicación de nuevas obras a cargo de empresas brasileñas (ejemplos las Represas Hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz)

Gráfico N° 3: Desembolsos del BNDES para obras en la Argentina (2007-2014).
En millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Soares (2014)

La menor intensidad relativa en la dimensión económica del vínculo bilateral trajo como consecuencia -no fue el único factor- que la dimensión política de la relación también

¹⁰ Demos señalar que la reducción de los préstamos del BNDES para la ejecución de grandes obras como así para financiar adquisiciones del capital brasileño en la Argentina, se enmarca en el fin de la política del gobierno brasileño a partir del 2013 de apoyar la expansión de sus grandes núcleos empresariales. De acuerdo al por entonces Presidente del BNDES Luciano Coutinho, desde ese momento se abandonó las políticas de formar los “campeones nacionales”.

¹¹ Para dar algunos ejemplos, en 2005 la empresa Odebrecht ejecutó Gasoductos Libertador Gral. San Martín y Neuba II, en 2006 la Ampliación Transporte Firme de Gas y en 2008 Sistema de Potabilización del Área Norte. Por su parte, Camargo Correa estuvo a cargo, ese mismo año, de la Planta de potabilización de agua en Berazategui, provincia de Buenos Aires.

se vea afectada. Cabe recordar, que las relaciones interpersonales entre el matrimonio Kirchner y el Presidente “Lula” Da Silva había sido un canal central tanto para el fortalecimiento de la interacción entre ambos países como para apaciguar muchas de las tensiones y controversias que surgían en la agenda económica¹². Esta situación sufre alteraciones a partir del cambio del mando presidencial en Brasil en el año 2011.

La evidencia señala que el vínculo entre Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff careció de la vigorosa intensidad que tuvieron las relaciones entre la presidenta Argentina con el ex líder sindical. Un indicador importante a la hora de evidenciar la baja intensidad relativa de los lazos políticos se vincula con la propensión de los Jefes de Estados de visitar el país vecino, la cual se vio disminuida en los últimos años (Gráfico N° 4). Entre 2007 y 2010, existió un promedio de 4,75 visitas oficiales al año, siendo de 2,25 entre 2011 y 2014¹³. Algunos datos son llamativos, por ejemplo, la primera mandataria argentina no asistió a la asunción de su homóloga brasileña en el año 2011 (tampoco lo hizo en el inicio de su segundo mandato en enero del 2015), por su parte, Dilma Rousseff no visitó oficialmente a la Argentina en 2014 siendo la primera vez que sucede desde que el Partido de los Trabajadores (PT) gobierna Brasil. De manera relacionada, 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 merma relativa del rol de la “diplomacia presidencial” no solo fue cuantitativa sino cualitativa. Por ejemplo, en agosto de 2008 en el marco de un fuerte cortocircuito entre la Argentina y Brasil por las negociaciones que se llevaron a cabo en Ginebra en el marco de la Ronda de Doha de la OMC¹⁴, el presidente Lula visitó la Argentina acompañado de una comitiva con 264 empresarios y logró –con promesas de financiamiento e inversiones, relativizar los contrapuntos en el plano multilateral. Por su parte, en agosto de 2011, la presidenta Dilma Rousseff lanzó un programa para el fomento industrial denominado *Plan Brasil Maior* que endureció la ya restrictiva política de *compras gubernamentales*¹⁵. Ante el malestar de Argentina con dicha medida, la presidenta

¹² Por ejemplo, A fines del 2004, Celso Amorim criticó a un alto funcionario brasileño por amenazar con retaliaciones a la Argentina, señalando que ese no era el espíritu con que el Presidente Lula “venía trabajando las relaciones con la Argentina” (Barreto, 2012).

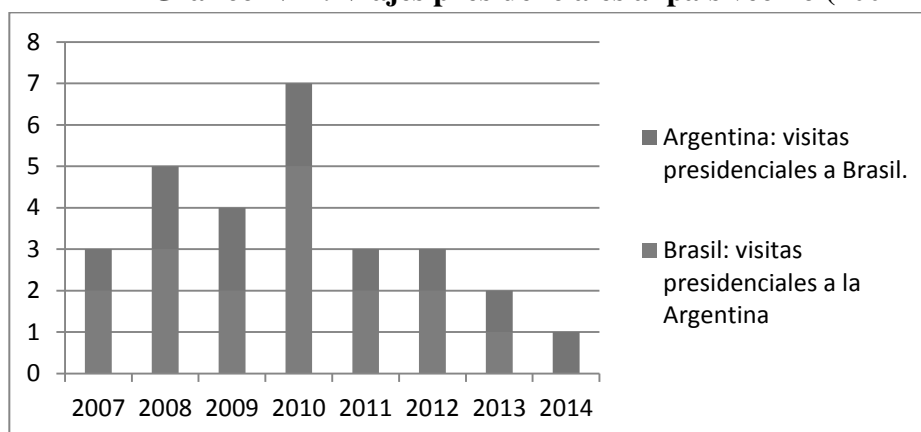
¹³ La disminución de los viajes presidenciales de Rousseff hacia la Argentina se debe comprender en la merma que ha tenido dicha herramienta de política exterior a partir del 2011. La media anual de viajes internacionales del Presidente Lula Da Silva fue de 30,5, siendo de 13,75 la de Rousseff. A su vez, la media de los viajes a Sudamérica pasó de 11,375 a 4,75 respectivamente.

¹⁴ En un intento para destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha iniciada en 2001, la delegación negociadora de Brasil decidió apoyar una propuesta del Director General de la Organización (llamada “paquete Lamy”) generando un cortocircuito en la coalición del G-20, la cual Brasil había liderado. La delegación Argentina se diferenció de la postura brasileña aduciendo de que la misma no era funcional a los intereses de la Argentina

¹⁵ En términos concretos, la medida anunciada en agosto de 2011 significó que las empresas brasileñas tendrán un margen de preferencia de hasta un 25% en las licitaciones de compras gubernamentales por sobre compañías del exterior.

Dilma Rousseff se reunió con Cristina Fernández de Kirchner para discutir estos temas, en el marco de la cumbre de la CELAC en Caracas. Ante el reclamo argentino por los pocos avances en la integración productiva, Brasil volvió a recurrir al ofrecimiento de la creación de un mecanismo gubernamental bilateral¹⁶ de seguimiento del tema, denominado Mecanismo de Integración Productiva (MIP)¹⁷. Hasta la fecha, no se conocen ningún avance concreto logrado en el marco de dicho mecanismo.

Gráfico N° 4: Viajes presidenciales al país vecino (2007-2014)



Fuente: elaboración propia en base a datos de: <http://www.casarosada.gob.ar/>; <https://www.mrecic.gov.ar/>; <http://www2.planalto.gov.br/>

La parálisis de la minera brasileña Vale de su mega inversión (Complejo Minero Industrial de Potasio Río Colorado) en la provincia de Mendoza fue otro ejemplo que evidenció como la agenda bilateral dejó de estar controlada y gestionada desde el entendimiento político (por el éxito de la gestión política) de ambos ejecutivo. En otras palabras, existió una menor capacidad relativa de la diplomacia del gobierno de Rousseff de alcanzar resultados en la intermediación gubernamental entre el capital brasileño y el gobierno argentino. De manera contraria, el gobierno de Lula logró sobreponer la lógica política a los aspectos técnicos en situaciones sensibles para la Argentina. Ante la parálisis de la obra y los pocos avances en las negociaciones en los mandos medios de ambas burocracias, Dilma Rousseff arribó a la Argentina en abril del 2013 para un encuentro con la primera mandataria de este país. Al salir del encuentro, Rousseff declaró: “(...) el diálogo es el mejor camino para encontrar soluciones y Vale va a encontrar el camino para construir un acuerdo con las autoridades argentinas”. La temática de la compañía Vale fue el único aspecto bilateral tratado en la reunión que fue mencionado por las presidentes en

¹⁶ Cabe recordar el antecedente en 2004 cuando el entonces ex Ministro de Economía Roberto Lavagnà, solicitó mayor apoyo brasileño al incipiente proceso de reindustrialización argentino, llevándose como respuesta la propuesta del Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC). Dicho mecanismo que contemplaba la puesta en práctica de una restricción voluntaria de las exportaciones por parte de Brasil nunca fue llevado a la práctica.

¹⁷ Para más información sobre los alcances del MIP, ver: <http://www.prensa.ar/2011/12/02/26215-argentina-y-brasil-crearon-un-nuevo-mecanismo-de-integracion-el-mip.php>

su declaración conjunta a la prensa” (Valor Económico, 26/4/2013). No obstante, de manera simultánea a las palabras de la Presidenta donde afirmaba que la multinacional iba a buscar un acuerdo, el propio presidente de la firma, Murilo Ferreira -que no formó parte de la comitiva presidencial- declaró que la empresa “no llevaría adelante el proyecto”. Las afirmaciones de Ferreira provocaron un duro golpe al intento de contribuir a la solución por parte del gobierno y una deslegitimación importante de la palabra presidencial¹⁸. El acontecimiento descrito reflejó la declinación del canal político/presidencial para encauzar temas sensibles de la relación bilateral.

3. De Brasilia a Pekín. La política exterior argentina frente a los desajustes macroeconómicos.

Una vez hecho explícita la evidencia empírica que muestra cómo la relación entre Argentina y Brasil fue perdiendo una importante intensidad relativa, es menester intentar analizar los motivos que explican el paso de una etapa a la otra. Cabe señalar, que para un completo análisis se deben buscar variables sistémicas y domésticas (en cada una de las unidades) con capacidad explicativa. En el presente trabajo, solamente ahondaremos en los *factores internos de la Argentina*, estrechamente vinculados a las mutaciones ocurridas en el sistema internacional.

A partir del año 2009 la economía argentina comienza a evidenciar desajustes en su política macroeconómica (Damill y Frenkel, 2014) que, sumado al contexto internacional restrictivo (FMI, 2014), dieron como resultado la reaparición del fantasma de la *restricción externa*¹⁹. En la segunda década del siglo XXI, los dólares provenientes del complejo sojero exportador dejaron de ser suficientes para generar un superávit de la cuenta corriente, situación agravada por la (auto) exclusión de Argentina de la globalización financiera desde la crisis del 2001. Como bien señalan los economistas citados supra, a pesar de la significativa caída de los indicadores de endeudamiento, la argentina siguió enfrentado asilamiento financiero internacional y primas de riesgo entre las más elevadas de las naciones del mundo, muchísimo más altas que las mayorías de las económica de mercado emergente (Ibídem: 137).

¹⁸ El propio Asesor Internacional de los gobiernos del PT, Marcos Aurelio García, mostró su malestar ante las declaraciones del empresario. Esta situación conllevó al malestar del gobierno, expresado por Marco Aurelio García: “Vale es una empresa privada, sin embargo, tratamos de ayudar en el acercamiento de posiciones entre Vale y el gobierno argentino. Tengo entendido que había una propuesta importante, de buena calidad, sobre eso y tanto la presidenta Cristina como la presidenta Dilma fueron sorprendidas por una declaración de la retirada de Vale que se hizo a la hora en que las dos estaban reunidas. Eso nos parece un gran error, no la retirada sino hacer una declaración cuando dos presidentes están reunidas” (La Nación, 21/5/2013)

¹⁹ Se conoce como “restricción externa” al fenómeno por el cual una economía comienza a carecer de divisas provenientes del sector externo, es decir empieza a atravesar problemas de balanza de pagos.

Desde entonces, el carácter defensivo de la política comercial se intensificó, a la vez que paulatinamente se introdujeron restricciones sobre el acceso a la divisa norteamericana y condicionamientos informales para la autorización de las importaciones. En términos generales, el universo de medidas implementadas refirió fundamentalmente a medidas no arancelarias, tales como licencias no automáticas de importación, controles de divisas, instrumentos como la declaración jurada anticipada de importación, medidas antidumping, medidas compensatorias, incremento de los valores de referencia de las importaciones, y también aumento de los aranceles máximos permitidos, dentro del Arancel Externo Común (AEC) del MERCOSUR. El conjunto de medidas implementadas se alejó sustancialmente de las recomendaciones *neodesarrollistas* (apertura gradual, énfasis en las exportaciones, cadenas globales de valor) cercanas a la *política comercial estratégica* (Bresser-Pereira, 2007) volviéndose en cambio cada vez más proteccionistas, en un giro más bien cercano al viejo modelo de sustitución de importaciones (Actis y Zelicovich, 2012)

En ese marco, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner condicionó su política económica, y también gran parte de su política exterior, al objetivo de evitar la escasez de dólares en la economía. Las medidas señaladas afectaron negativamente los flujos comerciales y de inversiones de la Argentina con el mundo, motivo por el cual, la paulatina configuración de Brasil como uno de los principales socios comerciales y uno de los mayores inversores externos provocó, inexorablemente, el recrudecimiento de las tensiones en el plano bilateral.

Las restricciones comerciales no solo afectaron el canal comercial, sino también perjudicaron a las empresas multinacionales radicadas en la Argentina. Para muchas de las empresas brasileñas, dicho mercado formaba parte de una estrategia de *integración productiva regional* (Botto, 2013) cuya característica se relaciona con la deslocalización del proceso productivo. Para que la integración empresarial tenga lugar se requiere -como premisa- la reducción o eliminación de barreras arancelarias y para arancelarias, motivo por el cual, una de las principales ventajas del mercado argentino para la llegada de inversiones brasileñas durante el siglo XXI fue la existencia de una zona de libre comercio institucionalizada bajo el MERCOSUR. En ese sentido, la situación interna de la Argentina fortaleció las posturas más adversas al interior de Brasil con respecto a la política hacia la Buenos Aires. El ex embajador de Brasil ante el Mercosur, Regis Arslanian (2013) reclamó al gobierno de Roussef el fin de la “paciencia estratégica” y la aplicación de retaliaciones dado que era inconcebible la no aplicación de un trato diferencial a los productos brasileños.

De forma paralela, al interior de la clase política argentina comenzaron a surgir dudas sobre la verdadera vocación de Brasil de integrar a la Argentina a su proyecto económico e internacional y de la benevolencia de su liderazgo. El trato asimétrico que según el

gobierno argentino Brasil tenía en mucha de su política (como por ejemplo la política restrictiva en materia de Compras Gubernamentales descripta supra) provocaron en Buenos Aires un malestar y una desilusión en torno a la relación con Brasil, en un contexto de incremento de las asimetrías de poder (Schenoni y Actis, 2014)

Ante el -doble- escenario de restricción externa y de obstáculos en la relación con Brasil, la política exterior argentina comenzó a ensayar un mayor acercamiento hacia China. Compartimos con Russell y Tokatlian (2014:254) que: “la relación con China -y otros países del sur- fue la menos afectada por factores internos y fue definida, en una lectura que reunió componentes pragmáticos e ideológicos, como el lugar de la promesa futura. Se desarrolló, del lado argentino, según el parámetro de *reliable engagement*, esto es, el estrechamiento de lazos preferentemente económicos con la expectativa de resultados promisorios”.

En este punto resulta imprescindible vincular la variable doméstica con la sistémica. Con el comienzo de la segunda década del siglo XXI se hace evidente la expansión y consolidación de la *influencia de China* en todo el mundo (Schweller & Xiaoyu, 2011; Kliman, 2014). La primera gran manifestación del ascenso chino en el escenario internacional ha sido visible en el comercio internacional, más precisamente a través de la agresiva estrategia exportadora de productos manufacturados. China pasó de ser un socio comercial menor para la mayoría de los países latinoamericano a fines del siglo XX, para transformarse en uno de los socios comerciales principales de la región (CEPAL, 2011).

Una de 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- ha sido el paulatino *desvío de comercio* 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 brasileños²⁰ tienen asidero si se analizan los números del comercio exterior de Argentina. Según datos oficiales²¹, mientras que entre el 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%. 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 del 2015, por parte de los negociadores argentinos de reducir el contenido regional de los autos intercambiados con Brasil,

²⁰ Para más información véase <http://www.iprofesional.com/notas/170485-Empresarios-de-Brasil-critican-trabas-comerciales-y-afirman-que-el-Mercosur-est-muerto>

²¹ 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

actualmente de un 60%, con el objetivo de permitir una contribución más grande de autopartes chinas y coreanas en los vehículos y autopartes argentinas (Diario Perfil, 9/5/2015)

Además del canal comercial, en los últimos años de nuestro recorte temporal, Pekín comenzó a aplicar una nueva estrategia internacional que tiene como trasfondo su condición de *gran acreedor internacional* (3.5 trillones de dólares en reservas internacionales)- China logró captar gran parte del ahorro mundial generado en la primera década del siglo XXI y ahora –en un contexto de menor crecimiento relativo de su economía– comienza 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 financiero –otorgando ayuda a países con necesidades

Como en otras oportunidades históricas, el deterioro relativo del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil tiene una explicación (entre muchas otras) por los cambios en el escenario internacional. En esta oportunidad no se debió a la estrategia de avance y cooptación (la famosa tesis de divide y reinarás) por parte de Washington. En otras palabras, no fue el *Tio Sam* quien se entrometió, sino la *cola del dragón asiático* la que alteró el escenario. El robustecimiento de la presencia de China en América del Sur logró un paulatino pero constante desplazamiento del eje neurálgico de la política exterior argentina, una transición que puede describirse como un viaje de *Brasilia a Pekín*. En un contexto de merma del liderazgo de Brasil en la región -vinculado a su incapacidad de ofrecer *bienes públicos* -desde Buenos Aires se comenzaron a acordar cuestiones que antes se negociaban con Brasil. 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. A su vez, 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. Ante un contexto similar en 2009, ese mecanismo se había realizado con el Banco Central de Brasil. Por último, 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 firmados entre la presidenta Cristina Fernández y su par chino, Xi Jinping²² Los mismos ofrecen facilidades y beneficios para el arribo de inversiones y financiamiento

²² En julio de 2014, en el marco de la visita oficial del Presidente de China a la Argentina, se firmó un conjunto de convenio marco de cooperación en materia de comercio e inversiones con el objetivo de otorgar mayor facilidades al capital chino.

chino a sectores estratégicos de la economía argentina. Complementando lo dicho más arriba, la solución -parcial- que el gobierno argentino encontró para sortear la asfixia externa que provocó la decisión de la Corte Suprema de los EEUU²³ fue refugiarse en los dólares provenientes de un Swap negociado con China. En esta oportunidad se volvió a evidenciar las dificultades de Brasil y Argentina de encontrar fórmulas para fortalecer la relación. Las gestiones del gobierno brasileño junto con un grupo de empresarios para comprar la deuda argentina bajo disputa nunca se pudo materializar (Falak, 2014).

4. Reflexiones Finales

La evidencia empírica recolectada a lo largo de trabajo es contundente a la hora de afirmar que la relación bilateral entre Brasil y Argentina tuvo una menor intensidad relativa entre los años 2011 y 2014. Los indicadores relacionados al comercio, a las inversiones y al financiamiento, así como la merma cuantitativa y cualitativa de la interacción presidencial revelaron una importante retracción, en comparación con los años anteriores. Así, la “etapa dorada” que signó la relación bilateral a comienzos del siglo XXI llegó a su fin producto de las mutaciones a nivel sistémico como en cada una de las unidades estatales. En ese marco, si bien entendemos que las causas de dicho fenómeno son múltiples, en la presente ponencia ponderamos los aspectos vinculados únicamente a la política doméstica de Argentina.

La compleja realidad macroeconómica que comenzó a atravesar la Argentina desde finales de la primera década del siglo XXI condicionó la agenda externa al afectar todos los vínculos económicos internacionales. Las medidas aplicadas para intentar controlar la reaparición de la restricción externa constriñeron aún más las relaciones comerciales y de inversiones. Así, el malestar por el no desmantelamiento de medidas proteccionistas (más agudizado en el caso argentino) estuvo presente en ambos lados de la frontera provocando el aumento de los tradicionales cortocircuitos y tensiones de la agenda económica. En ese contexto, la Argentina comenzó a ensayar un incipiente giro en materia de política exterior producto de un mayor acercamiento a China con el fin de lograr una oxigenación de sus cuentas externas. Así, desde el 2014 se hace cada vez más notorio como las relaciones internacionales de Argentina comienzan a tener una mayor complejidad dado que dejan de estar estructuradas sobre el tradicional “triángulo” cuyos vértices eran los EEUU y Brasil, para dar lugar a la gestación de un “rumbo” donde China se transforma en un nuevo y principal ángulo. Como última reflexión, es pertinente señalar que si se observa la actual fase de retracción desde una mirada histórica y estructural del vínculo, lo que acontece en el presente no debe ser considerado como extraño y excepcional sino, todo lo contrario, como

²³ En junio de 2014, el máximo tribunal de los EEUU no hizo lugar al pedido argentino de revisión del fallo del Juez Griesa que obliga a la Argentina a pagar el total de la deuda reclamada por los tenedores de que no ingresaron al canje de deuda (holdouts) en 2005 y 2010. Dicha decisión empeoró las expectativas económicas de la Argentina en relación a la capacidad del gobierno de cumplir con sus obligaciones externas.

una nueva fase dentro un largo ciclo de altas y bajas en torno a la intensidad de la interacción entre Brasil y Argentina.

Bibliografía

ACTIS, E (2012), *Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: El turno de las inversiones (2010-2012)*. Revista Integración y Cooperación Internacional, CERIR, Rosario, N° 13, pp. 18-29.

ACTIS, E (2013), *Los caminos que se bifurcan: asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina. Implicancias para la relación bilateral*, Documento de Trabajo N° 70, Área de Relaciones Internacionales, FLACSO/Argentina. Disponible en http://rrii.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2013/10/Brief_Caminos.pdf

ACTIS, E. y ZELICOVICH, J. (2012), "Crisis de los modelos neodesarrollistas del Mercosur: Argentina y Brasil", ponencia presentada en el X Congreso Nacional Y III Congreso Internacional Sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Rosario, 3-6 de septiembre.

AMORIM, C (2004), *Conceitos y estratégias da diplomacia do governo Lula*, Revista DEP, Año 1, N° 1, pp. 41-49.

-ARSLANIAN, R. (2013) *Chega de paciência estratégica*, Política Externa (Brasil), Vol. 21 n° 3, pp. 23-32.

-BARRETO, F de M (2012) *A Política Externa após a Redemocratização: 1985-2002*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Tomo I.

BIELSA, R. (2004) *A política externa da Argentina quadro da integração regional*, Revista Diplomacia, Estratégia E Política, Año 1, N° 1, pp. 5-22.

-BOTTO (2013), *Los alcances de la política de integración productiva regional. El caso del Mercosur en perspectiva comparada*, Revista Perspectivas Internacionales, Vol. 9 N° 1, pp. 9.46.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007), "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo", Revista Nueva Sociedad, N° 210, pp. 110-125.

CEPAL (2005), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Serie anual, Santiago de Chile.

CEPAL (2011), *La República Popular China y América Latina y el Caribe. Hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial*, Santiago de Chile, Documento disponible

en:

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/43666/La_Republica_Popular_China_y_America_Latina_y_el_Caribe_trade.pdf

-DAMILL, M. y FRENKEL, R. (2014). *La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros*, en GERVASONI, C y PERUZZOTTI, E. (ed.), *¿Década Ganada?, evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, 2014.

DIARIO PERFIL (9/5/2015), “Rotundo rechazo de Brasil a privilegiar autopartes chinas”, disponible en <http://www.perfil.com/economia/Rotundo-rechazo-de-Brasil-a-privilegiar-autopartes-chinas-20150509-0054.html>

-FALAK, M (2010) *Confiró Brasil negociaciones de empresarios con los buitres*. Diario *Ámbito Financiero*, 2 de octubre de 2010, disponible en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=761021>

-KLIMAN, D (2014) *Is China the Fastest-Rising Power in History?*. *Foreign Policy*, May 16, disponible en <http://foreignpolicy.com/2014/05/16/is-china-the-fastest-rising-power-in-history/>

LA NACIÓN (21/5/2013) “*Marco Aurelio García: La declaración de Vale nos parece un gran error*” Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1583802-marco-aurelio-garcia-la-declaracion-de-vale-nos-parece-un-gran-error>

POCHMANN, M. (2012) *Relações comerciais e de investimento do Brasil com demais países dos BRICS*. En PIMENTEL, V. (pres.), *Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasilia, livro do FUNAG.

RUSSELL, R. y TOKATLIAN J.G. (2014) *La política exterior del Kirchnerismo*. En GERVASONI, C y PERUZZOTTI, E. (ed.), *¿Década Ganada?, evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate.

SCHENONI, L. Y ACTIS, E. (2014). *Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico*. *Revista SAAP*, 8(1), 207-235.

-SCHWELLER R, y PU, X. (2011) *After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline*, *International Security*, Vol. 36, Nº 1, pp. 41-72. 2011

SOARES, P (2014) *Crédito do BNDES na Argentina despenca*, Folha de S.Paulo, São Paulo, 20/7/2014. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488546-credito-do-bndes-na-argentina-despenca.shtml>

TANAKA, A. P. O Conselho de Defesa Sul-americano. Objetivos e interesses do Brasil. Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2013. (pg. 222-238).

VARGAS, Everton Vieira. Átomos na integração: a aproximação Brasil-Argentina no campo nuclear e a construção do Mercosul. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, vol.40, nº1, 1997.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 29, nº2, 2007. p.273-33