

# La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones

---

*The bilateral relationship between Argentina and Brazil (2011-2014). The confluence of domestic and systemic factors for a lower relative intensity in the interactions*

Esteban Actis<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar la dinámica del vínculo bilateral entre Argentina y Brasil entre los años 2011-2014, recorte que coincide con el traspaso del mando presidencial de "Lula" Da Silva a Dilma Rousseff. A partir de la selección de ciertos indicadores, la evidencia señala que la relación estuvo signada por una menor intensidad relativa, tanto en las interacciones económicas como políticas. Para explicar dicho fenómeno se optó por indagar en un conjunto de factores propios del sistema internacional como elementos domésticos de cada una de las unidades estatales analizadas.

**Palabras-clave:** Argentina. Brasil. Intensidad relative. Factores sistémicos. Factores domésticos.

## ABSTRACT

This study aims to analyze the dynamics of the bilateral relation among Argentina and Brazil between the years 2011-2014, period of time that coincides with the assumption of President Dilma Rousseff. The facts indicate that the relationship was characterized for a moment of lower relative intensity, both in the economic and politics interactions. To explain such phenomenon we opted to dig and interrelated a set of systemic and domestics factors in both countries.

**Key words:** Argentina. Brazil. Relative intensity. Systemic factors. Domestic factors.

1. Doctor en Relaciones Internacionales, Profesor de la cátedra de Política Internacional Latinoamericana de La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) Becario Posdoctoral del Consejo Argentino de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Recebido em:  
19 de maio de 2015  
Aprovado em:  
13 de agosto de 2015

## 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. 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 los años de crisis de finales de los años noventa (RAFANELLI, 2010)- 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 posibilitó que ambos países ubicasen al “otro” en la centralidad de sus estrategias de inserción internacional. No obstante, al comparar un conjunto de indicadores referentes al vínculo en los últimos ocho años (2007-2010 y 2011-2014) queda en evidencia que la interacción bilateral atravesó, desde el año 2011, una etapa de *baja intensidad relativa*. Entendemos por *baja intensidad* un proceso de merma en la fortaleza y dinámica de los pilares (económicos y políticos) centrales en los cuales se estructuró la relación en lo que va del siglo XXI. La connotación *relativa* refiere a que dicho proceso debe analizarse en función de lo acontecido en el período inmediatamente anterior.

Dicho esto, el presente trabajo tiene como objetivo central brindar una serie de datos empíricos (apartado II) en relación a la hipótesis planteada. En segundo lugar, se propone analizar los motivos/factores que posibilitaron el tránsito de una etapa a la otra, haciendo especial hincapié en los condicionantes domésticos al interior de ambos países como también en los cambios en el sistema internacional (apartado III). En un primer apartado se presentará en breve marco analítico desde donde se estructura el trabajo. Para concluir se esbozan unas reflexiones finales en torno a los principales hallazgos encontrados.

## Los “análisis interactivos” en la disciplinas de las relaciones internacionales

Desde la consolidación de la disciplina de la Relaciones Internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX el debate teórico/analítico versó en identificar cuáles son los factores que explican- y guían- el comportamiento de los estados en el plano internacional. En ese marco, la disciplina -en su desarrollo anglosajón- se estructuró históricamente a partir de la divergencia entre las dos corrientes teóricas, el Realismo y el Liberalismo, en torno a dicha problemática<sup>1</sup>.

1. La escuela realista (en su versión clásica) entendió al Estado como a black box, es decir como un actor unificado, coherente y racional que perseguía intereses nacionales claros y de manera racional (CARR; COX, 1964; MORGENTHAU, 1960). Desde esa perspectiva los factores internos al estado carecían de relevancia para comprender las acciones en el plano externo. Posteriormente, con la hegemonía del neorealismo o realismo estructural (WALTZ, 1988) el nivel de análisis pasó a ubicarse en el plano sistémico (o estructural de acuerdo a la conceptualización neorealista) a partir de explicar el comportamiento de los estados de acuerdo a su ubicación en la estructura internacional en torno a la distribución de las capacidades materiales relativas. Por el contrario, los enfoques propios del liberalismo han sostenido la necesidad de abrir la denominada black box con el objetivo de analizar qué sucede al interior del estado y así analizar los condicionantes a la hora de proyectarse en el escenario internacional. Así, los estudios estuvieron focalizados en la política burocrática (ALLISON; HALPERIN, 1972), en el régimen político (GARTZKE, 1998) o en las fuentes y tipos de poder (NYE JÚNIOR, 1990) para dar solo algunos ejemplos.

Promediando los años setenta, la disputa teórica implicó una fuerte separación en el *nivel de análisis* (HILL, 2003) organizándose alrededor de dos grandes áreas analíticas complementarias pero profundamente separadas como objetos de estudio. Mientras que los enfoques neorealistas realizaban “estudios de política internacional” (*study of international politics*) al estudiar las interacciones entre los estados y otros actores internacionales con el objetivo de obtener conclusiones acerca de los atributos del sistema y su impacto en las unidades, otros académicos, que pretendían adentrarse al interior de las unidades estatales, se centraron en los análisis de política exterior (*foreign policy analysis*), dedicado esencialmente a estudiar los atributos y las características interna del estado con el objetivo de obtener conclusiones acerca de su comportamiento externo.

Como bien señalaba Van Klaveren (1992, p.176) los estudios disciplinares en Latinoamérica estuvieron constreñidos por la evolución de dicho debate teórico/analítico:

[...] mientras que en los años setenta los estudios sobre la política exterior latinoamericana a menudo partieron del supuesto de que el comportamiento externo de los países de la región era principalmente reflejo o una reacción de los hechos que ocurrían en el sistema internacional, durante los años ochenta ha habido un evidente cambio de fuentes externas hacia fuentes internas (VAN KLAVEREN, 1992, p.176)

Hacia fines del siglo XX si bien la distinción entre factores externos e internos siguió siendo un punto de debate y discusión, comenzaron a proliferar 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 Rosenau (1969) muchos internacionalistas decidieron impugnar aquella clásica frontera, siendo un claro ejemplo la teoría de los juego de doble nivel de Robert Putnam (1988). A su vez, los propios enfoques teóricos tradicionales, comenzaron a incorporar variables anteriormente vedadas para *aggiornarse* a los nuevos tiempos. La novedad del *Realismo Neoclásico* (ROSE, 1998; ZAKARIA, 2000) 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.

Dicho esto, y como podrá observarse a lo largo del trabajo, adscribimos a la necesidad de privilegiar, en palabras de Maria Regina Soares de Lima (1994), los *enfoques interactivos* que combinen *factores sistémicos y domésticos* con la finalidad de aprehender lo que acontece en la realidad internacional. Entendemos que cualquier análisis que eleve los factores internos o externos a la categoría de determinantes primarios y exclusivos está condenado al fracaso (VAN KLAVEREN, 1992, p.178). Motivo por el cual, luego de exponer la evidencia empírica de la menor intensidad relativa que ha adquirido en el último tiempo la relación bilateral entre Argentina y Brasil, la explicación aquí propuesta radica en comprender la existencia de una conjunción de fenómenos de índole interno (en cada una de las unidades) y externos (producto de las transformaciones en el sistema internacional) los cuales han condicionado el devenir del vínculo.

La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014).  
Una etapa marcada por la menor intensidad (relativa)  
en las interacciones.....

Desde los años ochenta, producto principalmente de la redemocratización de la región y del agotamiento del mundo bipolar, la relación bilateral entre Argentina y Brasil adquirió una nueva dinámica que dejó atrás la competencia y la desconfianza<sup>2</sup> para iniciar un período -que se extiende hasta nuestros días- caracterizado por una autopercepción compartida en torno a la necesidad de afianzar la integración y las relaciones de interdependencia (CANDEAS, 2010; RUSSELL; TOKATLIAN, 2003).

Si bien en los años noventa los gobiernos de corte liberal (Menem en Argentina y Collor de Mello, Franco y Cardoso en Brasil) continuaron y profundizaron la integración binacional, en particular en la dimensión económica-comercial, ambas políticas exteriores se diferenciaron producto de la percepción que sus decisores desarrollaron en torno a las relaciones exteriores. En tanto el gobierno argentino abandonó la creencia tradicional que reservaba un lugar de privilegio para Argentina en el mundo (sea como participante privilegiado o como opositor de relieve), el gobierno brasileño mantuvo la postura que sostiene que Brasil ocupa un lugar especial en términos político-estratégicos (SARAIVA, 2007, p. 130). Esta disímil percepción sobre el orden internacional quedó plasmada en como desde Buenos Aires y Brasilia entendieron la relación con Washington una vez finalizada la guerra fría<sup>3</sup>

En la primera década del siglo XXI, con la llegada al poder en 2003 de Luiz Inácio Lula Da Silva y Néstor Kirchner, la relación bilateral adquirió *Um novo ensaio estratégico* (SARAIVA, 2004) como consecuencia de la confluencia de tres factores, cuya combinación no ha sido muy usual en la historia del vínculo. En primer lugar una visión compartida sobre la centralidad del vecino en sus respectivas estrategias de inserción internacional (AMORIM, 2004; BIELSA, 2004). En segundo, una etapa de crecimiento y dinamismo económico experimentada, más allá de sus diferentes matices, de manera conjunta. Por último, un menor involucramiento relativo de los Estados Unidos (EEUU) (tomando como referencia desde la segunda guerra mundial) en los asuntos hemisférico producto, principalmente, de la centralidad del terrorismo en la política exterior de Washington luego del 11-S. Como bien señala Escudé (2004) las estrategias autonómicas de Argentina y Brasil fueron posibles en el marco de un contexto de “rio revuelto” (desorden global).

En esta particular coyuntura de profundización de la *parceria estratégica*, la dinámica de vínculo bilateral entre los años 2003 y 2011 tuvo como principales pilares la ampliación 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 presidencial<sup>4</sup>. Dicho esto, en las próximas páginas nos interesa evidenciar cómo entre los años 2011 y 2014 se observa una marcada retracción de

2. El aspecto más emblemático en relación a este cambio de la percepción del “otro” en ambos lados de la frontera ha sido la cooperación en materia nuclear. Desde los años ochenta Argentina y Brasil han realizado distintas medidas de confianza mutua en la materia que dieron como resultado la creación de una agencia binacional, La Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) fue creada el 18 de julio de 1991, cuando se firmó el Acuerdo de Guadalajara para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.

3. De acuerdo a Russell y Tokatlian (2003, p. 421): “La Argentina que nunca miro con buenos ojos el acercamiento histórico de Brasil a Washington, procuraba en los noventa imitar al Brasil de ayer pero no al de hoy. Se prefería el Brasil del statu quo, el “políticamente correcto” de antaño, el país “lucido” que supo entender, adaptarse y aprovechar las grandes transformaciones del orden mundial. El Brasil contemporáneo era percibido como políticamente incorrecto” más aún, como un poder revisionista”

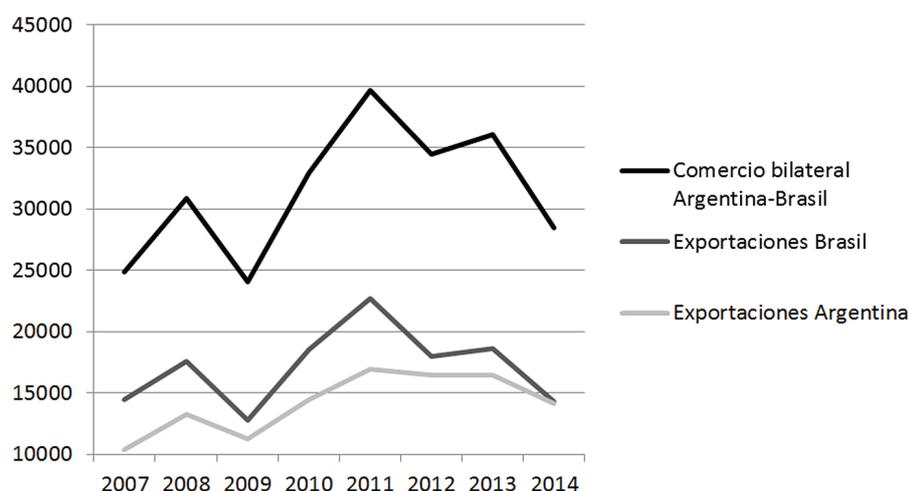
4. Como veremos más adelante, cuando nos referimos a “diplomacia presidencial” hacemos alusión a un mayor peso de la variable individual sobre la variable gubernamental (el peso de los ministerios de relaciones exteriores, de las burocracias etc.) a la hora de explicar el comportamiento de las políticas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

los principales indicadores que sustentaron la mayor aproximación entre Brasil y la Argentina, si la misma es comparada con los cuatros años inmediatamente anterior.

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 Brasil (MDIC, 2015), entre 2006 y 2012 la corriente de comercio bilateral (exportaciones e importaciones) tuvo un crecimiento sostenido únicamente interrumpido en el año 2009 producto del 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 2004<sup>5</sup>. 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)

5. 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 1 - Corriente de comercio entre Argentina y Brasil (2007-2014).  
En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MDIC (2015)

En relación a las *inversiones*, entre 2012 y 2014<sup>6</sup> también se observa una menor intensidad relativa del fuerte proceso de internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina, fenómeno 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 Ar-

6. 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, 2012a)

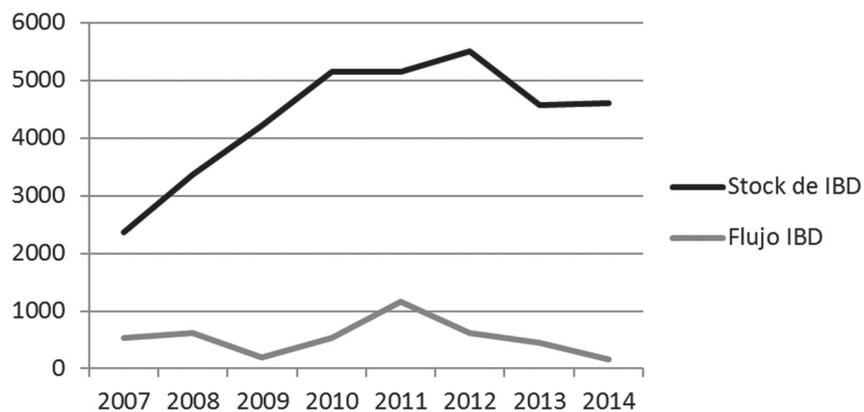
7. Entre el año 2002 y 2007, las empresas brasileñas adquirieron gran parte de la "burguesía nacional argentina" que había sobrevivido a la fuerte extranjerización de la economía durante la década de los noventa. Algunos ejemplos: en 2002 Petrobras compró la petrolera PeCom y Ambev adquirió Quilmes, 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.

8. 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, p. 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, p. 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 (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012, p. 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

9. 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

gentina. Las firmas brasileñas no solo adquirieron empresas argentinas<sup>7</sup>, sino que llevaron a cabo importantes inversiones en formación del capital (productivas). De acuerdo al relevamiento realizado por el *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (CINDES, 2015) de 136 inversiones realizadas por capitales brasileños en América del Sur entre 2007 y 2011, el 41% fueron hechas en la Argentina (FONSECA, 2014). No obstante, como bien muestra el gráfico 2, el auge descrito comienza a sufrir una importante retracción hacia 2012. De acuerdo a los datos del Banco Central de Brasil, entre 2007 y 2010 el stock de Inversiones Brasileñas Directas (IBD)<sup>8</sup> se duplicó, alcanzado los 5500 millones de US\$. En contraposición, en los últimos años se produce una declinación significativa 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 2 - Inversiones Brasileñas Directas (IBD) en la Argentina (2007-2014). En millones de dólares



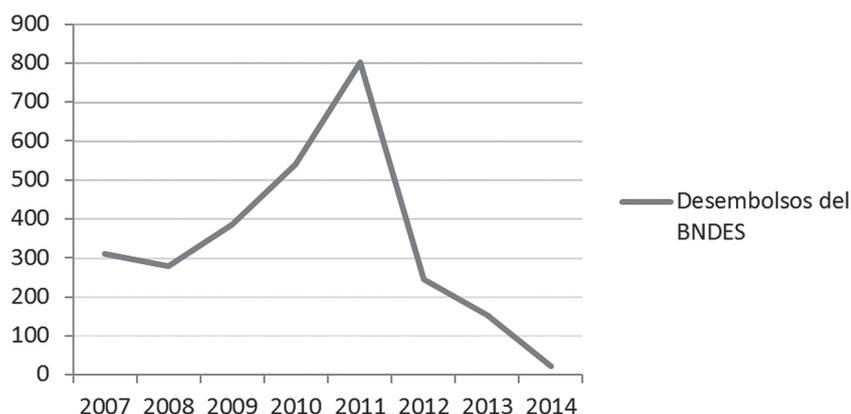
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Brasil (BCB, 2014).

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 Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). 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 infraestructura<sup>9</sup>. 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 le

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 3 - Desembolsos del BNDES para obras en la Argentina (2007-2014).

En millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Soares (2014)

Como profundizaremos en el siguiente apartado, 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 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 económica<sup>10</sup>. 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 tuvo 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 4). Entre 2007 y 2010, existió un promedio de 4,75 visitas oficiales al año, siendo de 2,25 entre 2011 y 2014. 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 realizó ninguna visita estrictamente bilateral<sup>11</sup> 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 Figueredo.

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

10. 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).

11. En diciembre de 2014, la Jefa de Estado Brasileña visitó la Argentina en el marco de la 47 Cumbre de Jefes y Jefas de Estado del Mercosur que se desarrolló en la provincia de Entre Ríos

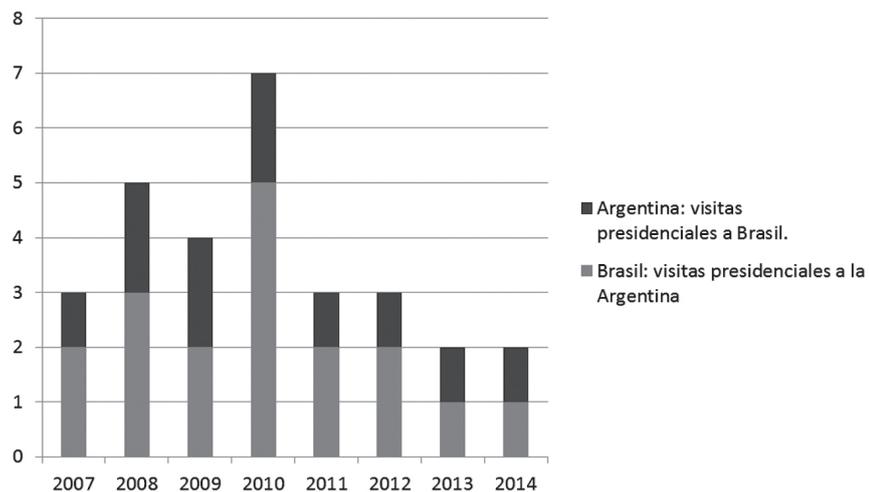
12. En un intento para destrabar las negociaciones de la Ronda de Doha iniciada en 2001, la delegación negociadora de Brasil decidió apoyar una propuesta del Director General de la Organización (llamada "paquete Lamy") generando un cortocircuito en la coalición del G-20, la cual Brasil había liderado.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

13. 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.

14. Cabe recordar el antecedente en 2004 cuando el entonces ex Ministro de Economía Roberto Lavagña, 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.

la Ronda de Doha de la OMC<sup>12</sup>, 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<sup>13</sup>. Ante el malestar de Argentina con dicha medida, la presidenta 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 bilateral<sup>14</sup> de seguimiento del tema, denominado Mecanismo de Integración Productiva (MIP). Hasta la fecha, no se conocen ningún avance concreto logrado en el marco de dicho mecanismo.

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



Fuente: Elaboración propia

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 su declaración conjunta a la prensa” (APÓS..., 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”<sup>15</sup>. 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 presidencial<sup>16</sup>. El acontecimiento descripto reflejó la declinación del canal político/presidencial para encauzar temas sensibles de la relación bilateral.

Los *porqués* de la nueva etapa en el vínculo bilateral:  
factores sistémicos y domésticos

*Factores sistémicos: el ascenso de China y el estancamiento de las economías emergentes*

La evidencia empírica recolectada mostró una *baja intensidad relativa* en la interacción relación entre Argentina y Brasil entre los años 2011 y 2014 en comparación con los años anteriores. Ahora bien, ¿qué factores han tenido incidencia a la hora de explicar el paso de una etapa a la otra? Como indicamos en el marco analítico, creemos necesario indagar tanto factores de índole interno en cada uno de los países como así también la incidencia que han tenido algunos cambios en el sistema internacional con la llegada de la segunda década del siglo XXI. Con respecto a estos últimos, es necesario destacar la renovada expansión y consolidación de la *influencia de China* (ZAKARIA, 2011; SCHWELLER; XIAOYU, 2011; KLIMAN, 2014) en escenario internacional y el fin del auge de crecimiento económico de las *economías emergentes* (THE GREAT..., 2013; FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, 2014) asociada a una caída de los precios internacionales de las materias primas.

En lo referente al primer aspecto, y como ya adelantamos anteriormente, a comienzos del siglo XXI el distanciamiento relativo y el rechazo a muchas políticas que impulsaba la potencia hegemónica EEUU fue un factor clave para retomar el impulso del vínculo entre Argentina y Brasil. Así, una de las llaves para evitar los constreñimientos de los EEUU (como su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) era alcanzar una “autonomía relacional” (RUSSELL; TOKATLIAN, 2001) entre Buenos Aires y Brasilia para así fortalecer la inserción internacional de ambos países. Lograr un “polo regional de poder” (GARCÍA, 2013) era una percepción compartida en ambos lados de la frontera y fundamental para ganar márgenes de maniobra y alejar las injerencias negativas de Washington.

La voluntad política de avanzar en la alianza estratégica quedó reflejada no sólo en documentos<sup>17</sup>, sino en hechos e iniciativas puntuales como la firma del “Banco del Sur” y el establecimiento del Mecanismo de Cooperación y Coordinación Bilateral Argentina-Brasil (MICBA) en 2007, en los múltiples proyectos de inversión en infraestructura y energía financiamiento por BNDES, en la creación del Sistema de Pagos en Monedas Locales lanzado en 2008, en la instrumentalización de un préstamo swap por el equivalente a 1.500 millones de dólares en 2009, para citar algunos ejemplos.

15. En trabajos anteriores hemos analizado el estrecho vínculo entre la expansión de las empresas multinacionales brasileñas y la política exterior del gigante sudamericano (ACTIS, 2012b). Esta situación no debe llevar a interpretar que las decisiones diplomáticas y de los empresarios se traducen de manera automática, dado que los vínculos entre las líneas de política exterior y las acciones por parte de las corporaciones tienen lógicas distintas (TUSSIE, 2013, p. 255) La lógica del mercado tienen su dinámica propia y muchas veces van a contramano del interés diplomático. Sin embargo, así como desde Brasilia se capitalizaron las “ganancias” que trajo en general que un importante conjunto de firmas de capitales brasileñas realicen inversiones en el exterior, también debió pagar algunos “costos” cuando las mismas no tuvieron el comportamiento esperado por los países receptores.

16. 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” (MARCO..., 2013)

17. El caso más emblemático fue la firma en 2004 del documento titulado “Consenso de Buenos Aires”. Como bien señala Saraiva (2004), 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

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 (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. Como explicaremos más adelante, la mayor influencia internacional de China produjo una mayor propensión de Brasil a interactuar en el plano global muchas veces en detrimento del plano regional<sup>18</sup>. Como argumentan Saraiva y Flandes (2014) la actuación de Brasil en el grupo BRICS fue el enfoque renovador de la política exterior de Dilma Rousseff -especialmente en el campo financiero- a partir de la mayor propensión de China de colocar recursos. Empero, de manera paralela bajo la misma administración se produjo una “silenciosa crisis del liderazgo brasileño en América del Sur” (BURGES, 2013).

18. Si bien parte de la literatura especializada señala que la reciente inserción internacional de Brasil ha procurado trazar una estrategia de *geometría variable* en función de articular y compatibilizar las coaliciones en el plano internacional con la agenda regional (OLIVEIRA, 2005; SILVA, 2015), coincidimos con Malamud y Rodríguez (2014) que en los últimos años se observa una “prioridad decreciente de la región” y un reforzamiento del “escenario global”. Los vínculos de Brasil en los últimos años con China y Argentina muestran este novedoso movimiento de la política exterior de Brasil.

Por su parte, 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*. También como ahondaremos en las páginas siguientes, 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<sup>19</sup> 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 Jinping<sup>20</sup> Los mismos ofrecen facilidades y beneficios para el arribo de inversiones y financiamiento chino a sectores estratégicos de la economía argentina

19. La ejecución de grandes obras de infraestructura por parte de un Estado son realizadas, generalmente, vía procesos licitatorios con el fin de obtener el mejor precio para así ejecutar eficientemente los recursos estatales. No obstante en la práctica, las empresas ganadoras no siempre acceden a la obra por ser la más “eficiente”, en ese proceso intervienen múltiples condicionantes políticos que pueden explicar la elección de una empresa o grupo (mediante una UTE). Entre esos factores, las administraciones nacionales muchas veces vinculan cuestiones en el plano de sus relaciones internacionales para fortalecer alguna línea de política exterior.

20. 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

neral de hierro<sup>21</sup>, entre otros). De forma paralela, aconteció una merma en los flujos de inversiones (en cartera como en IED) que antes tenían como destino los mercados emergentes. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI):

La inversión siguió siendo el factor más importante de la desaceleración, ya que la moderación de la demanda externa y el deterioro de los términos de intercambio obligaron a las empresas a recortar sus presupuestos de capital, sobre todo en América del Sur. En algunos países, la incertidumbre en torno a las políticas socavó aún más la actitud del sector privado. La caída de los precios de las materias primas también provocó nuevos aumentos de los déficits en cuenta corriente externa en la mayoría de los países exportadores de esos productos (FMI, 2015, p. 67)

Las dificultades económicas al interior de ambos países (que insistimos no se explica solamente por el factor externo) repercutieron en los entramados productivos como consecuencia de la caída de la demanda, afectando inexorablemente el comercio bilateral en sectores sensibles como el automotriz. Un menor precio relativo de los productos exportables coadyuvó a la aparición de déficits en las cuentas corrientes de la balanza de pagos, presionando así a un recrudescimiento de medidas pararrancelaria en ambos lados de la frontera. La mayor administración del comercio no ha sido un monopolio argentino, también desde Brasilia se profundizaron las trabas al ingreso de productos de Argentina pero con un ingeniería más sofisticada. Según Javier Madanes Quintanilla, dueño de la empresa Fate: “En materia de restricciones a las importaciones, la Argentina lo hace a lo bruto, sin la expertise que tiene Brasil, ellos son especialistas en ese ámbito” (Kantor, 2015)

A su vez, los problemas económicos en ambos lados de la frontera<sup>22</sup> coadyuvaron para una menor propensión para tener políticas activas en los asuntos internacionales debido a que en la agenda pública la política exterior fue perdiendo peso y recursos, situación visible en el caso del gigante sudamericano. Por ejemplo, en el caso de Brasil ha sido significativa la baja relativa del presupuesto otorgado al Ministerio de Relaciones Exteriores (Itamaraty). En los tres primeros años de Dilma Rousseff el dinero destinado a dicha dependencia creció sólo un 3,7%, cifra inferior si la comparamos con el 14% del gobierno de Lula entre 2003 y 2006. En una entrevista, Matias Spektor señaló un aspecto que merece ser destacado:

Política externa é barata. É um investimento muito pequeno para um retorno muito grande, porque o ganho de prestígio e a projeção que se tem com um ministério profissionalizado como o nosso é enorme. Mas tentar fazer política externa sem custos dá problema (FLECK, 2014)

### *Brasil: retracción internacional, prioridades globales y el ocaso de la influencia del PT en política exterior*

Las relaciones internacionales de Brasil atravesaron, durante los cuatro años del primer gobierno de Dilma Rousseff un período caracterizado por una *declinación relativa* al período correspondiente a los dos mandatos de Lula Da Silva, cuando se lidiaba con el concepto de ascenso (CERVO; LESSA, 2014, p. 133)

Con esta afirmación los académicos Cervo y Lessa comienzan un trabajo dedicado a mostrar el tránsito de la noción de “potencia emergente” hacia otra de “declinación sistémica”, que Brasil comenzó a sufrir

21. Por ejemplo, en la controversia entre el gobierno argentino y la empresa brasileña Vale en torno al proyecto de extracción de potasio en Mendoza, la caída del precio internacional del mineral de hierro fue fundamental para entender lo sucedido. Los menores precios de la principal fuente de ingresos de VALE, el mineral de hierro provocó que la empresa tomase la decisión de replantear y reestructurar el desarrollo de nuevos proyectos alrededor del mundo, entre los que se encuentra Potasio Río Colorado en la Argentina. Vale decidió reducir sus inversiones sustancialmente, suspendiendo y abandonando distintos emprendimientos, y concentrándose en la producción de su producto tradicional (mineral de hierro), dejando de lado sus planes de diversificación a otros minerales no tradicionales.

22. En 2013 Brasil comienza a experimentar la aceleración de la suba de precio lo que produjo que la tasa de inflación (5,91%) haya superado las metas de inflación propuesta (4,5%). Desde entonces el gobierno de Rousseff enfrentó una paulatina suba de precios que alteró toda la política macroeconómica. Si bien dicho fenómeno no obedece a un solo factor, las mayores tasas de inflación coinciden con el aumento del déficit fiscal a finales del primer mandato de Rousseff. En este contexto debe comprenderse los ajustes presupuestarios en varias dependencias gubernamentales.

a partir del año 2011. Los autores señalan que dicha retracción obedece a factores domésticos como la baja innovación y la baja competitividad de los sistemas productivos y de servicios – excepto el agronegocios y el agravamiento de los resultados en las cuentas externas. A estas variables económicas, debemos sumar la importancia que tuvo la variable política “individual” para explicar el fenómeno en cuestión. Dilma Rousseff, a diferencia de su predecesor, tuvo en su primer mandato una menor propensión a ocuparse de los asuntos de política exterior. Durante todo su primer mandato, la actual Presidenta de Brasil no ha logrado tener una vocación por los asuntos internacionales. En realidad, la emergencia en Brasil de una fuerte “diplomacia presidencial” a partir de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Lula Da Silva (CASON; POWER, 2009) se contrajo entre los años 2011 y 2014. Motivo por el cual, en un contexto de inestabilidad de la agenda doméstica, quedó plasmada en la retracción relativa de los viajes internacionales de la Presidenta Rousseff (Soares de Lima & Duarte).

Tabela 1 - Media anuales de viajes internacionales presidenciales

	Lula Da Silva (2003-2010)	Dilma Rousseff (2011-2014)
Viajes al mundo	30,5	13,75
Viajes a Sudamérica	11,375	4,75

Fuente: Elaboración propia em base a Lima e Duarte (2013) y Planalto (2015)

Así, la reducción significativa de las visitas de la presidenta de Brasil a la Argentina debe comprenderse en el marco de la merma de una diplomacia encabezada por el Palacio del Planalto. A su vez, otro de los aspectos institucionales que influyeron de forma negativa para un mayor dinamismo de Rousseff en la agenda internacional se vinculó con la menor sintonía política relativa con Itamaraty. Cabe recordar, que Celso Amorim fue una pieza clave en la política exterior de los primeros dos gobiernos del PT al compartir una afinidad personal y política con Lula Da Silva. El vínculo (y confianza) que supo tener Lula con Amorim no fue la misma que entabló Dilma Rousseff con sus dos Ministros de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota (1/2011-8/2013) y Luiz Alberto Figueredo (08/2013-12/2014). Por ejemplo, con Patriota la relación estuvo atravesada por distintos episodios de tensión (los contrapuntos por la posición a adoptar por la destitución del Presidente Lugo en Paraguay en septiembre de 2012) que culminaron con el pedido de renuncia de la mandataria brasileña ante la desprolija salida del Senador boliviano Roger Pinto Molina de la embajada de Brasil en La Paz hacia Brasilia.

Otro de los aspectos al interior de la política exterior de Brasil que explican la retracción relativa en el vínculo con Argentina se vincula al espacio geográfico predilecto donde se ancló la inserción en el mundo. Compartimos con Miriam Saraiva (2013, p. 15) que bajo la administración Rousseff “América del Sur perdió peso en nombre de la actuación en los marcos del sur global. Como ya indicamos, en el equilibrio entre la proyección global y la proyección regional la primera pasó a ser prioritaria”. En un contexto de fragmentación de América Latina (ALMEIDA, 2014) y de dificultad de Brasil de convencer a sus pares de los beneficios de

su liderazgo regional (MALAMUD, 2011), se erosionó paulatinamente la visión de los gobiernos de Lula en relación a la necesidad imperiosa de conformar un polo de poder regional unificado previo a la actuación en el plano global.

Por último, y plenamente relacionado, otro elemento doméstico que tiene fuerte peso explicativo obedeció al paulatino desplazamiento de un grupo que por fuera de la corporación diplomática tuvo importante injerencia en las decisiones sobre la política regional, nos referimos a la denominada “tradición progresista” (SARAIVA, 2010). Dicha corriente es integrada por académicos e intelectuales vinculados al Partido de los Trabajadores y tiene una visión marcadamente política sobre la integración, la cual se debe sustentar en la participación de la sociedad civil y bajo principios morales como el de la solidaridad y fraternidad. La figura más influyente ha sido Marco Aurelio Garcia quien se desempeña desde el año 2003 como un Asesor Presidencial para Asuntos Exteriores. En los últimos años de gobierno de Rouseff, dicha figura tuvo un perfil mucho más bajo que durante los gobiernos de Lula Da Silva. La pérdida de poder de Garcia afectó las relaciones bilaterales con la Argentina dado que él representaba un “canal diplomático” central con el gobierno de Cristina Kirchner y ha sido uno de los máximos defensores de la tesis de la “paciencia estratégica”

#### *Argentina: regreso de la restricción externa y giro hacia China*

El contexto doméstico de la República Argentina también coadyuvó para la configuración de una merma en la intensidad del vínculo con Brasil. Debemos señalar que a partir del año 2009 la economía argentina comienza a evidenciar desajustes en su política macroeconómica (DAMILL; FRENKEL, 2014) 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 balanza de pagos, situación agravada por la (auto) exclusión de Argentina de la globalización financiera desde la crisis del 2001<sup>23</sup>.

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. Una serie de medidas de corte netamente proteccionistas -como la profundización de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI) y las disposiciones del Banco Central (BCRA) sobre restringir la remisión de utilidades y dividendos por parte de las empresas multinacionales- afectaron negativamente los flujos comerciales y de inversiones. La configuración de Brasil como uno de los principales socios comerciales y uno de los mayores inversores externo provocó, inexorablemente, el recrudecimiento de las tensiones en el plano bilateral.

Las restricciones comerciales no solo afectaron el canal comercial, sino también perjudicó a las empresas brasileñas radicadas en la Argentina. Para muchas de las empresas dicho mercado formaba parte de una

23. Luego de que la Argentina declarase el default en enero del 2002, dado la imposibilidad de afrontar sus obligaciones con sus acreedores externos, la Argentina decidió, a la par de solucionar el tema de su deuda externa, autoexcluirse del sistema financiero internacional. Según la tipología propuesta por Bresser-Pereira (2010) la Argentina intentó en lo que va del siglo XXI basar su crecimiento en la “globalización comercial” (ingreso de dólares por la cuenta corriente) en detrimento de la “globalización financiera” (ingreso de dólares por la cuenta financiera de la balanza de pagos). Sin embargo, para el año 2011, la economía argentina comienza a sufrir una importante merma de su superávit comercial producto de la caída de los precios internacionales y de una pérdida de la competitividad de su economía como consecuencia de la apreciación de su tipo de cambio. Ante este escenario, el regreso a los mercados internacionales se tornó complejo debido a los costos políticos internos de volver a “endeudarse” y como consecuencia de los temas no pendientes del default, siendo el más relevante el tema de los “fondos buitres”.

24. La noción de integración productiva es central a la hora de conformar procesos de integración regional. Al reducir o eliminar los costos de la transacción y favorecer un aumento en el intercambio de bienes o servicios finales de un mismo complejo productivo, se espera que las firmas de un país incluyan entre sus proveedores a fabricantes de insumos o componentes de los países socios. Además, la cooperación intrarregional incentiva el desarrollo conjunto de nuevos productos y la adaptación de los procesos a las nuevas condiciones de competencia en los mercados internacionales mediante la utilización común de infraestructura productiva o comercial (BOTTO, 2013, p. 15). Por ejemplo, una de las primeras firmas brasileñas que se vio afectada por las medidas comerciales argentinas fue la empresa Dass la cual decidió abrir una fábrica de calzados en Eldorado (Misiones) en el año 2007 cuando estableció su primera planta fuera de Brasil. En el proceso productivo de la empresa, la fábrica en la Provincia de Misiones tenía el objetivo de realizar el ensamblado final, motivo por el cual gran parte de los insumos son importados -como es el caso de las plantillas de las zapatillas. Ante las trabas para importar los insumos, en abril del 2012 la empresa anunció la imposibilidad de seguir con su línea de producción.

25. Según el propio Embajador de Brasil en Buenos Aires: "La merma de las inversiones brasileñas en los últimos años en Argentina se debe a que las inversiones ya se realizaron. Además, evidentemente los industriales miran el clima, miran el crecimiento de la economía, la cual nada tiene que ver con años anteriores. Esta situación está lejos de ser algo que pueda calificarse como un desinterés de Brasil o como una etapa de desinversión", Entrevista realizada por el autor al Embajador Everton Viera Vargas el día 15/9/2014 en la Embajada de Brasil en la Argentina, Ciudad de Bs As.

26. 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.

estrategia de *integración productiva regional*<sup>24</sup> (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, 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 Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Motivo por el cual, además del freno del proceso de internacionalización de capitales brasileños de los últimos años (PASSANEZI, 2011) y del debilitamiento del vínculo entre la política exterior y el empresariado, debemos comprender la caída de las *inversiones brasileiras* por aspectos domésticos de la Argentina como son las mayores trabas económicas y el estancamiento de la economía<sup>25</sup>

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.

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 Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian 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 (RUSSELL; TOKATLIAN, 2014, p. 254)

Cabe resaltar que si la "complementariedad comercial" fue el pilar de la relación de Argentina y China a comienzos del siglo XXI (MIRANDA, 2015), la reciente decisión de Pekín de hacer valer internacionalmente su rol de gran acreedor internacional se ensambló con las necesidades económicas de la Argentina provocando una intensificación en el vínculo. 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 EEUU<sup>26</sup> 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). La relativa tranquilidad cambiaría y financie-

ra que atravesó la Argentina en el segundo semestre del 2014 obedeció en gran medida a la asistencia del gigante asiático.

### 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, en comparación con años precedidos (2007-2010). 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 relativa en la intensidad del vínculo. Para intentar comprender los motivos que posibilitaron dicho fenómeno, se ponderaron factores de índole sistémicos como domésticos. En relación a los primeros, la transformación de China de “potencia emergente” a “potencia global” ha impactado en el subsistema sudamericano, alterando la dinámica regional. Asimismo, la desaparición de un contexto económico internacional favorable para las economías emergentes también debe considerarse como una variable explicativa. El fin del “boom de los commodities” afectó tanto a la economía argentina como la brasileña generando un contexto restrictivo para el crecimiento de la actividad productiva y, subsecuentemente, para los lazos bilaterales.

A nivel de las unidades, la política exterior de Brasil retornó, entre 2011 y 2014, a una *inclinación natural* de su curva internacional luego de experimentar, bajo los gobiernos de Lula Da Silva, un momento excepcional de activismo internacional. La reducción de la diplomacia presidencial, una menor inversión política en la agenda sudamericana y la reconfiguración de la injerencia de los principales hacedores de políticas impactaron significativamente en el vínculo con Buenos Aires. Por su parte, 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 “rombo” 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 una nueva fase dentro un largo ciclo de altas y bajas en torno a la intensidad de la interacción entre Brasil y Argentina. La profundización de la integración económica, política, social y cultural alcanzada desde la redemocratización de ambos países en la década del ochenta, hace difícil pensar que la pérdida de intensidad en la interacción se transforme un fenómeno de mediano y largo plazo.

## Referencias

- ACTIS, Esteban. Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil: el turno de las inversiones (2010-2012). **Revista Integración y Cooperación Internacional**, Rosario, n.13, p. 18-29. 2012a.
- ACTIS, Esteban. Los condicionantes domésticos en los diseños de política exterior: la internacionalización de capitales brasileños como nuevo objetivo de la política exterior de Brasil. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v. 2, n. 3, p. 39-63, 2012b.
- ALLISON, Graham T.; HALPERIN, Morton H. Bureaucratic politics: a paradigm and some policy implications. **World Politics**, v. 24, n. 1, p. 40-79, 1972.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A grande fragmentação na América Latina: globalizados, reticentes e bolivarianos. **Carta Internacional**, v. 9, n. 1, p. 79-93. 2014.
- AMORIM, Celso. Conceitos y estratégias da diplomacia do governo Lula. **Revista DEP**, v. 1, n. 1, p. 41-49, 2004.
- APÓS encontro com Cristina, Dilma diz que vale pode retomar projeto de potássio. **Valor Econômico**, 26 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3101822/apos-encontro-com-cristina-dilma-diz-que-vale-pode-retomar-projeto-de-potassio#ixzz3FNCs6n>>. Acesso en: 30 sept. 2015.
- ARSLANIAN, Regis. Chega de paciência estratégica. **Política Externa**, v. 21, n. 3, p. 23-32, 2013.
- BARRETO, Fernando de Mello. **A política externa após a redemocratização**: tomo I: 1985-2002. Brasília: FUNAG, 2012.
- BCB. Capitais Brasileiros No Exterior (CBE), Ano-Base 2014”, Banco Central de Brasil. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/cbe.asp>>. Acesso en 30 sept 2015.
- BIELSA, R. A política externa da Argentina quadro da integração regional. **Revista Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 1, n. 1, p. 5-22, 2004.
- BOTTO, Mercedes. Los alcances de la política de integración productiva regional: el caso del Mercosur en perspectiva comparada. **Revista Perspectivas Internacionales**, v. 9, n. 1, p. 9-46, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalización y competencia**: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo. Buenos Aires: Siglo XXI editora, 2010.
- BURGES, Sean. Revisiting Brazil's consensual hegemony in South America: Brazilian regional leadership in question', paper presentado en la Conferencia Rising Powers and Contested Orders in the Multipolar System, 19 y 20 de septiembre, PUC-Rio, Rio de Janeiro, Brasil, 2013.
- CANDEAS, Alessandro. **A integração Brasil-Argentina**: história de uma ideia na “visão do outro”. Brasília: FUNAG, 2010.
- CARR, Edward Hallett. **The twenty years' crisis, 1919-1939**: an introduction to the study of international relation. Introduction by Michael Cox. New York: Harper & Row, 1964.
- CASON, Jeffery W.; POWER, Timothy J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, p.117-140. 2009.
- CEPAL. 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, 2005. Disponible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1130/S0600135\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1130/S0600135_es.pdf?sequence=1)>. Acesso: 30 set. 2015.
- CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.
- CINDES. IndexInvest. Publicación del Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro – RJ, 2015. Disponible en: <[http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=72&Itemid=16](http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_content&view=article&id=72&Itemid=16)>. Acesso: 30 set. 2015.

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto. La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros. En: GERVASONI, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique. (Ed.). *¿Década Ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate, 2014.

ESCUDE, Carlos. A río revuelto: autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, v.1, n.1, p. 16-27, 2004.

FALAK, Marcelo. Confirmó Brasil negociaciones de empresarios con los buitres. *Diario Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 2 oct. 2014. Disponible en: <<http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=761021>>. Acceso: 30 set. 2015.

FLECK, Isabel. Itamaraty perde espaço no orçamento. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2014. Disponible en: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/12/1566948-itamaraty-perde-es-paco-no-orcamento.shtml>>. Acceso: 30 set. 2015.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Perspectivas de la economía mundial: crecimiento dispar; factores a corto y largo plazo. Washington, abr. 2015. Disponible en: <<https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2015/01/pdf/texts.pdf>>. Acceso: 30 sept. 2015.

FONSECA, Carlos da. A expansão econômica brasileira na América do Sul: uma perspectiva política. *Revista Política Externa*, v. 23, n. 2, 2014.

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: FLACSO, 2013.

GARTZKE, Erik. Kant we all just get along? Opportunity, willingness, and the origins of the democratic peace. *American Journal of Political Science*, v. 12. n. 1, p. 1-27, 1988.

GONÇALVES, José Botafogo; LYRIO, Maurício Carvalho. Aliança estratégica entre Brasil e Argentina: antecedentes, estado atual e perspectivas. *CEBRI*, Brasília, v. 2, n. 2, 2003.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

KANTOR, Damían. Fate culpa a Brasil por las suspensiones de personal. *Diario Clarín*, Bs. As. 11 abril 2015. Disponible en: <[http://www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Fate-culpa-Brasil-suspensiones-personal\\_0\\_1336666983.html](http://www.ieco.clarin.com/empresas-y-negocios/Fate-culpa-Brasil-suspensiones-personal_0_1336666983.html)>

KLIMAN, Daniel M. *Is China the fastest-rising power in history?* [S.l]: Foreign Policy, 16 May 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigma en la política exterior brasileña. *Revista América Latina/Internacional*, v. 1, n. 2, 1994.

LIMA, Maria Regina Soares de; DUARTE, Rubens. Diplomacia presidencial e politização da política externa: uma comparação dos governos FHC e Lula. *Observador On-Line*, v.8, n. 9, p. 1-25, 2013.

LÓPEZ, Andrés, "El caso brasileño", En CHUDNOVSKY, KASACOFF y LÓPEZ, *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Bs. As, FCE, 1999.

MALAMUD, Andrés. A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3, p. 1-24, 2011.

MALAMUD, Andrés; RODRIGUEZ, Julio C. A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña. *Desarrollo Económico*, v. 54, n. 212, p. 63-78, 2014.

MARCO Aurelio García. *La declaración de vale nos parece un gran error*. Buenos Aires: Diario La Nación, 21 mayo 2013. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1583802-marco-aurelio-garcia-la-declaracion-de-vale-nos-parece-un-gran-error>>. Acceso en: 30 sept. 2015.

MIRANDA, Roberto. Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Revista Estudios Internacionales*. Chile, v. 47, n.180, p. 91-113, 2015.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. Nueva York: Knopf, 1960.

NACIONES UNIDAS. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

NYE JÚNIOR, Joseph S. Soft power. *Foreign policy*, n. 80, p. 153-171, 1990.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 55-69, 2005.

PASSANEZI, Reynaldo. Avanço das empresas brasileiras no Brasil. *Carta da SOBEET: Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica*, Ano 14, n. 64, 2011.

- PLANALTO. Viagens Presidente Atual y Ex-Presidentes. Biblioteca da Presidência da República. Disponible en: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/pagina-inicial-3>> Acceso. 30 Sept. 2015.
- POCHMANN, Marcio. Relações comerciais e de investimento do Brasil com demais países dos BRICS. En PIMENTEL, V. (pres.), *Brasil, os BRICS e a agenda internacional*, Brasília, livro do FUNAG, 2012.
- PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two level games. **International Organizations Journal**, v. 18, n. 36, p. 427-460, 1988.
- RAFANELLI, Pillar. Las relaciones exteriores del gobierno de “La Alianza” (1999-2001). En: SIMONOFF, Alejandro (Comp.). **La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad**. La Plata: UNLP, 2010. p. 387-406.
- SILVA, André Luiz Reis da. Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003-2010). **Revista Contexto Internacional**, v. 37 n. 1, p. 143-184, 2015.
- ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policies. **World Politics**, v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998.
- ROSENAU, James N. Toward the study of national and international linkages. New York: Essays in the Convergence of National and International System, Free Press, 1969.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. De la autonomía antagonica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur. **POSTdata Revista de Reflexión y Análisis Político**, n.7, 2001.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. La política exterior del Kirchnerismo. En: GERVASONI, Carlos; PERUZZOTTI, Enrique. (Ed.) **¿Década ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo**. Buenos Aires: Debate, 2014.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Um novo ensaio estratégico Argentino-Brasileiro: possibilidades e limites* - Documento de Trabajo. [S.l.]: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Brasil, 2004.
- SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos x autonomista. **Revista Mural internacional**, Ano I, n.1, p. 45-52, 2010.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. **América Latina Hoy: Revista de ciencias sociales**, v. 45, p. 127-140, 2007.
- SARAIVA, Miriam Gomes. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 3-a21, jan. / jun. 2013.
- SARAIVA, Miriam Gomes; FLEMES, Daniel. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int**, v. 57, n. 2, p. 214-232, 2014.
- SCHWELLER Randall ; PU, Xiaoyu. After unipolarity: China's visions of international order in an era of U.S. Decline. **International Security**, v. 36, n. 1, p. 41-72. 2011.
- SOARES, Pedro. Crédito do BNDES na Argentina despenca. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 20 jul. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/07/1488546-credito-do-bndes-na-argentina-despenca.shtml>>. Acceso en: 30 set. 2015.
- THE GREAT deceleration: the emerging-market slowdown is not the beginning of a bust. But it is a turning-point for the world economy. [S.l.]: The economist, July 27th 2013. Available in: <<http://www.economist.com/news/leaders/21582256-emerging-market-slowdown-not-beginning-bust-it-turning-point>>. Access: 30 Sept. 2015.
- TSOUNTA, Evridiki. Slowdown in emerging markets: sign of a bumpy road ahead.[S.l.]: IMF Working Paper, 2014.
- TUSSIE, Diana. Os imperativos do Brasil no desafiador espaço regional da América do Sul: uma visão da economia política internacional. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 90, p. 243-272, 2013.
- VAN KLAVEREN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales**, n. 98, p. 169-2013, 1992.
- WALTZ, Kenneth. **Teoría de la política internacional**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- ZAKARIA, Fareed. **De la riqueza al poder: los orígenes del liderazgo mundial de Estados Unidos**. Barcelona: Gedisa, 2000.
- ZAKARIA, Fareed. **The post-american world: release 2.0**. New York: W.W Norton & Company, 2011.