

China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur

Enrique Altemani de Oliveira

Consideracións iniciais

Nas dúas últimas décadas do século XX, Brasil atravesou un dobre proceso de transformación. Mentres que, no plano político, os 80 marcaron a transición dun réxime militar a un democrático, no económico recoñeceu o esgotamento do modelo autárquico de desenvolvemento. A inserción na economía mundial baixo o control do Estado, nun contexto de turbulencias financeiras, tornouse cada vez máis difícil.

Co obxectivo de conservar certa marxe de manobra na fronte externa, procurouse manter a diversificación da estrutura de comercio, percibida como unha vantaxe importante. En 2005, 19,2% das exportacións brasileiras foron aos EUA, 22,4% á UE, 21,5% aos países que integran a Asociación Latinoamericana de Integración, 15,7% a Asia e 19,5% ao resto do mundo. Como se pode ver, as principais áreas do planeta constitúen mercados importantes para Brasil.

Con todo, o desafío de ampliar a participación no mercado mundial e continuar co proceso de desenvolvemento económico require accións en diversas rexións. Este obxectivo, definido como a universalización e a diversificación das asociacións externas, aparece como unha constante na definición da política exterior. Na visión de Maria Regina Soares Lima, “representa un trazo do estilo diplomático brasileiro que favorece a flexibilidade no proceso decisorio e no aumento das opcións internacionais, de maneira que as eleccións futuras pódanse manter abertas”⁽¹⁾.

Neste sentido, tanto o goberno de Fernando Henrique Cardoso como o de Luiz Inácio Lula da Silva mantiveron esta perspectiva de diversificación. No seu actual proxecto de inserción internacional, Brasil considera a Asia como un espazo especialmente importante, tendo en conta a demanda de investimentos e tecnoloxía de punta e o feito de que constitúe un mercado con alta capacidade de consumo. Á súa vez, Brasil xera interese en Asia en tanto fonte de materias primas, principalmente produtos alimenticios e insumos básicos⁽²⁾.

(1) SOARES LIMA, Maria Regina (1996): *Brazil's Response to the New Regionalism*, en MACE, Gordon e THÉRIEN, Jean-Philippe: *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Lynne Rienner, p144.

(2) En termos porcentuais, Asia mantén desde o inicio dos 90 (con excepción dos anos da crise asiática), unha participación constante no total das exportacións brasileiras, arredor do 15%. O crecemento das exportacións brasileiras a China provén, en parte, da diminución das que se destinaban a Xapón e a Corea do Sur. Por outra banda, as importacións procedentes de Asia crecieron acentuadamente desde a apertura do mercado brasileiro, a inicios dos 90, debido á maior potencia comercial chinesa.

Co final do réxime militar nos anos 80, non se introduciron maiores alteracións na política exterior brasileira. A diferenza do sucedido noutros países de América Latina, o proceso de redemocratización tivo neste aspecto só un efecto residual: a política exterior, máis alá dos cambios políticos e a liberalización económica, constitúe aínda un dos instrumentos centrais da estratexia nacional de desenvolvemento.

Para a análise da aproximación con Asia, e en especial con China, cómpre establecer algunhas precisións. É necesario sinalar que, aínda que o discurso da cooperación sur-sur podería ter xerado un acercamento maior, ata a metade dos anos 80 as relacións exteriores de Brasil estiveron orientadas sobre todo cara a África e Medio Oriente. Respecto a Asia, a relación estaba centrada basicamente nos intercambios comerciais con Xapón. Máis tarde, na posguerra fría, a decisión brasileira de soste a énfase desenvolvementista, sumada ao dinamismo económico asiático, aumentou as perspectivas dunha cooperación máis estreita. A apertura comercial brasileira e a busca de novos mercados incrementaron as potencialidades para a construción de relacións económicas máis intensas. Ademais, os países asiáticos comezaron a percibir a Brasil –e a América do Sur en xeral– como un socio interesante, especialmente a partir da crise asiática, a profundización do rexionalismo en Europa e o avance da Área de Libre Comercio das Américas.

Pero a pesar desta tendencia á intensificación das relacións, a posición gubernamental brasileira ingresa nunha zona de conflitividade debido á tradición histórica tendente a establecer vínculos máis intensos co contexto rexional –ou aínda occidental–, o que provoca dúbidas acerca da profundación das relacións con Asia.

As relacións comerciais e políticas durante a guerra fría

Ata o final da guerra fría, non pode falarse con propiedade dunha relación entre Brasil e os países de Asia. Aínda que o tema estaba presente nos discursos, sobre todo a partir da *política exterior independente*⁽³⁾ do goberno de Jânio Quadros, en realidade a interacción limitouse á construción dunha axenda política común para os países en desenvolvemento. A intensificación das relacións con Asia e África foi consecuencia dunha necesidade de maior autodeterminación, non soamente de parte de Brasil, tamén do mundo afroasiático.

Nesta perspectiva de cooperación sur-sur, a política exterior brasileira comprometeuse principalmente con África, e China foi o único país asiático co que Brasil conseguiu establecer lazos significativos. Despois do restablecemento das relacións diplomáticas con Beijing, o 15 de agosto de 1974, xerouse unha acción conxunta en temas de interese común: pese ás diferenzas en canto aos sistemas políticos, am-

(3) A *política exterior independente* implantada a comezos dos 60, foi parte dunha estratexia para gañar autonomía e promover os intereses brasileiros. Caracterízase, por unha banda, por un intento de universalización, é dicir, de multiplicación das asociacións económicas e políticas, e pola outra, por unha maior aproximación aos países en desenvolvemento, co obxectivo dunha acción coordinada.

bos países atoparon semellanzas nalgúns principios de política exterior, sobre todo na procura de autonomía internacional⁽⁴⁾ e na énfase na soberanía nacional e a integridade territorial, razóns polas que se opoñían a calquera interferencia doutra nación. Atopáronse, tamén, posicións semellantes en relación a outras cuestións internacionais, como a oposición á diplomacia de dereitos humanos dos EUA e ao proteccionismo comercial dos países desenvolvidos.

Vale a pena lembrar que, desde finais dos 60, se retomaron en Brasil as perspectivas da *política exterior independente*. Deste modo, o goberno de Costa e Silva negouse a asinar o Tratado de non Proliferación Nuclear, volveu a sobrancear a importancia da participación nos foros multilaterais e, entre outras accións, recuperou unha activa participación na Conferencia das Nacións Unidas sobre Comercio e Desenvolvemento. Brasil apostaba enfaticamente a unha axenda común para o Terceiro Mundo e mirou cara a China, co seu asento no Consello de Seguridade e os seus mesmos intereses en busca dun socio.

China tamén buscaba un lugar propio na política mundial. En 1972, Deng Xiaoping anunciou o fin do *campo socialista* e en 1974 Mao Zedong desenvolveu a teoría dos tres mundos⁽⁵⁾. Sobre a base deste novo concepto, China comezou a deixar de apoiar aos movementos revolucionarios de América Latina e buscou desenvolver unha diplomacia estratéxica de goberno a goberno, prometendo respectar o principio de non interferir nos asuntos internos⁽⁶⁾. Para Brasil, que sostíña unha intensa actuación nos foros multilaterais e defendía as teses do Terceiro Mundo, o achegamento con China foi fundamental para dar credibilidade e lexitimidade á súa política exterior⁽⁷⁾.

Mentres tanto, xa se notaba un relativo interese do empresariado brasileiro polo mercado chinés. A primeira iniciativa digna de mención foi a misión comercial que viaxou a China en 1961, coordinada polo vicepresidente Joao Goulart. Aínda que foi unha iniciativa precoz e de difícil continuidade, tendo en conta a baixa potencialidade do intercambio bilateral, basebase na decisión do presidente Jânio Quadros de se aproximaren ao grupo de países non desenvolvidos. Máis tarde, a comezos dos 70, observábanse as primeiras tentativas de aproximación comercial. Chen Duqing lembra que a primeira venda de azucre brasileiro a China aconteceu

(4) A autonomía é unha característica que identifica o proceso de inserción internacional e desenvolvemento chinés desde o seu inicio en 1978.

(5) A teoría dos tres mundos contraponse á visión segundo a cal o mundo estaría dividido en tres áreas, organizadas segundo un eixo este-oeste: os países capitalistas, os socialistas e os que se atopan en vías de desenvolvemento. Para a teoría dos tres mundos, en cambio, o Primeiro Mundo estaría composto por EUA e a Unión Soviética, o Segundo polos países desenvolvidos de Europa, ademais de Xapón, Australia e Canadá, e o Terceiro Mundo, polos países en desenvolvemento.

(6) MANN, Stefanie (2002): *Discovery of a Terra Incognita: Five Decades of Chinese Foreign Policy Towards Latin America*, Dokumente und Materialien 31, Institut für Politikwissenschaft, Mainz.

(7) Ao comezo do goberno de Ernesto Geisel, entre 1974 e 1975, adoptáronse algunhas decisións interpretadas como fundamentais para conferir lexitimidade á acción diplomática brasileira e afastar a percepción de que representaría intereses estadounidenses. Ademais de restablecer relacións diplomáticas con China, recoñeceu a independencia de Angola –e o MPLA, de orientación marxista-leninista– así como a Organización para a Liberación de Palestina, e tamén se condenou a Israel pola ocupación pola forza de territorios palestinos.

a comezos de 1970, por intermedio do ministro Pratini de Moraes, quen convenceu ao presidente Emílio Médici de que esta venda non tiña nada que ver coa política⁽⁸⁾. Ao ano seguinte, Horácio Coimbra, da Compañía Cacique de Café Soluble, levou a cabo unha visita pioneira acompañado polo cónsul brasileiro en Hong Kong, Geraldo de Holanda Cavalcanti.

En síntese, nas décadas de 1970 e 1980 as relacións bilaterais sino-brasileiras foron moi modestas desde o punto de vista económico, aínda que no plano multilateral ambos países atoparon fortes coincidencias.

As relacións políticas e comerciais na posguerra fría

Nos 90, como consecuencia do fin da guerra fría e o inicio do proceso de reestruturación internacional, Brasil realizou algúns axustes na súa estratexia de inserción no mundo: o este asiático adquiriu unha importancia fundamental, tanto desde o punto de vista político como económico.

No plano político, a percepción brasileira é, en primeiro lugar, que o proceso de redefinición da orde internacional será longo e esixirá intensas negociacións; logo, que a situación induce a solucións locais, que intensifican a tendencia ao rexionalismo; e, finalmente, que América do Sur permanecerá dentro da esfera de influencia estadounidense. A partir destas premisas, Brasil comezou a actuar estratexicamente con dous obxectivos: fortalecer o contexto rexional suramericano como base da súa inserción internacional e afondar nos vínculos con diferentes polos rexionais. Pese á maior tradición da relación cos EUA e Europa, os lazos con Asia pasaron a ser prioritarios.

Desta maneira, e aínda que ata o momento os vínculos estaban centrados en Xapón, na década do 90 outras nacións de Asia –entre elas China– comezaron a gañar presenza en Brasil. A inicios do século XXI, a relación sino-brasileira apóiase en fortes lazos políticos, hoxe complementados con intercambios comerciais. En 2002, China converteuse no principal destino asiático para as exportacións brasileiras; en 2004, as importacións desde China ocuparon o primeiro lugar en Brasil, desprazando ás de Xapón⁽⁹⁾. En aparencia, é Brasil quen máis necesita de China, e non ao revés. O principal produto brasileiro na relación comercial –a soia– sofre unha gran competencia no mercado internacional, especialmente dos EUA, que preme en Beijing para que amplíe a compra de soia norteamericana como unha forma de reducir o forte déficit bilateral.

Todo indica que os intercambios comerciais se incrementarán. En agosto de 2002, asinouse un acordo de equivalencia sanitaria que lle abriu a Brasil posibilita-

(8) DUQUING, Chen (1999): *Os 25 anos das relacións sino-brasileiras*, Tempo Brasileiro 137, Río de Janeiro, pp9-29.

(9) A modo de exemplo, pode sinalarse que en 2005 5,8% das exportacións brasileiras foron cara a China e 2,9% cara a Xapón. Por outra banda, China foi responsable do 7,3% das importacións brasileiras e Xapón, do 4,6%.

des de exportación de carne bovina e polo. En novembro de 2001, creouse unha *joint venture* entre a Compañía Vale do Río Doce a a siderúrxica Baosteel. En setembro de 2002, foi concluída a asociación entre Embraer e a empresa aeronáutica chinesa AVIC2. Finalmente, as maiores empresas brasileiras –Petrobras, Embrear, Embraeco, Marcopolo, Sadi, entre outras– téñense esforzado por ingresar no xigantesco mercado chinés. En sintonía co intercambio dos incrementos, a expresión *asociación estratéxica*, acuñada en 1993 polo primeiro ministro chinés Zhu Rongji, pasou a ser amplamente utilizada por ambos países.

En canto as coincidencias no plano internacional, un punto central da axenda compartida relaciónase cos organismos multilaterais. China, que utiliza o seu asentamento permanente no Consello de Seguridade da ONU para aproximarse aos países en desenvolvemento, ameaza coa posibilidade de apoiar o interese brasileiro en acceder a ese organismo⁽¹⁰⁾. Brasil, como parte da busca de novas regras no comercio internacional, apoiou o ingreso de China na Organización Mundial do Comercio (OMC), e logo aceptou a postura de que, pese ao seu gran desenvolvemento económico, trátase aínda dun país con características e problemas semellantes aos dos non desenvolvidos.

Esta última posición provoca fortes cuestionamentos por parte de quen consideran a China como unha potencia económica e aseguran que o seu posicionamento internacional coincide cos intereses dos países desenvolvidos do G-7. Eduardo Oviedo, por exemplo, sostén que a participación de China no G-20⁽¹¹⁾ é consecuencia, dunha banda, da necesidade de conservar as relacións co G-7, e doutra, da vontade de demostrar a súa capacidade de liderado sobre as potencias emerxentes sen ter que participar da estrutura do G-7, liderada por EUA. Hernán Gutiérrez sinala que:

“(…) O baixo perfil e a prudente política parecen acercarse á estratexia exposta na Teoría dos tres mundos, aínda que a mesma resulta obsoleta aínda para os propios chineses: unha suposta alianza contra as grandes potencias. Pero, en realidade, decide non pertencer ao G-7 pois carece de gran impacto na toma de decisións e teme ser criticada como o que é: un novo socio das potencias do Norte. Así, mantén a imaxe de país en desenvolvemento e cobra importancia a súa presenza nos organismos multilaterais dos que forma parte: FMI, Banco Mundial, OMC e, principalmente, Nacións Unidas”⁽¹²⁾.

(10) Aínda que se acepte a hipótese de que China apoia os intereses brasileiros por acceder ao Consello de Seguridade da ONU, o certo é que as presións desenvolvidas en 2005 polo G4 (composto por Alemaña, Brasil, India e Xapón) tiveron unha forte oposición por parte do goberno de Beijing. Isto, non obstante, non se refería a Brasil, senón a Xapón e India.

(11) Trátase da coalición de países en desenvolvemento constituída durante a V Reunión Ministerial da OMC, realizada en Cancún en setembro de 2003. Antonio Carlos Lessa sostén que a creación do G-20 pode interpretarse como o relanzamento do perfil reivindicativo da política exterior brasileira, diminuído dende os 80. Isto tamén pode comprobarse na creación do G-3 (grupo de coordinación política integrado por Brasil, Sudáfrica e India). Ambos son, en definitiva, movementos que reflicten a vontade de construír un novo modelo de cooperación sur-sur, que sen embargo non debe erixirse como alternativa ás relacións co Norte. LESSA, Antonio Carlos: *Balanzo do primeiro ano do Goberno Lula*, en Correo Internacional, Relnet, Brasilia, 2004, dispoñible no web: <http://www.relnet.com.br/>.

(12) OVIEDO, Eduardo Daniel (2005): *China en expansión*, Córdoba, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, p48.

E agrega:

“Os principais analistas brasileiros, como Lafer, estiman que Brasil e China constitúen importantes polos de influencia no mundo en desenvolvemento e merecen ser parte activa na consideración dos grandes temas que afectan a toda a humanidade; para a construción dunha nova orde e dunha nova arquitectura global neste comezo de século requirese a participación equilibrada de todos os actores importantes”⁽¹³⁾.

A percepción brasileira é que, pese ás marcas impresionantes da súa economía, China mantense fráxil e vulnerable. Isto é consecuencia, en primeiro lugar, das fortes asimetrías internas derivadas da alta concentración do desenvolvemento nas rexións costeiras, e en segundo lugar, do feito de incrementar a competitividade na produción de bens de consumo intensivo en man de obra, mentres segue sendo dependente en materia de tecnoloxías e servizos. En efecto, China é a derradeira etapa da cadea produtiva asiática, pero, ao mesmo tempo, preto do 60% das súas exportacións son producidas por empresas estranxeiras que manteñen as súas actividades de investigación, desenvolvemento, mercadotecnia, vendas, loxística e distribución fóra do seu territorio⁽¹⁴⁾.

A asociación estratéxica Brasil-China adquiriu un contorno máis definido na área da cooperación técnica e científico-tecnolóxica a partir do traballo conxunto para o desenvolvemento de satélites de sensores remotos (Cbers). Asinado en 1988, o acordo permitiu construír dous satélites: o primeiro foi lanzado en 1999 e o segundo, en 2003. En 1995, ambos gobernos decidiron ampliar o proxecto inicial co obxectivo de construír outros dous satélites. Estes avances permitirán a ambos países unha maior independencia na área das imaxes vía satélite, e incluso poderían pasar de usuarios a exportadores deste servizo. Lilian Fernandes da Cunha sostén que o proxecto de cooperación espacial tivo un significado especial para o goberno chinés por tratarse dun modelo de cooperación sur-sur, unha das prioridades da súa acción diplomática: ata o momento, non existe ningún proxecto similar entre as nacións en desenvolvemento, e tampouco en acordos norte-sur⁽¹⁵⁾.

A cooperación estase a estender a outros sectores, como a biotecnoloxía e o deseño de novos materiais. No área de saúde estanse desenvolvendo iniciativas conxuntas contra a SIDA, a produción e comercialización de produtos farmacéuticos xenéricos e remedios de medicina tradicional e a investigación de novos medicamentos.

Non hai dúbida, entón, de que os gobernos de Cardoso e Lula mantiveron a liña de universalización da política exterior. Por unha banda, pódese aven-

(13) GUTIERREZ B., Hernán: *Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe*, Serie Comercio Internacional, n° 42, Cepal, Santiago de Chile, 2003, p46.

(14) ENRIGHT, Michael J.: *Rethinking China's Competitiveness*, en *Far Eastern Economic Review* 168 (9), 10-2005, pp16-20.

(15) FERNANDES DA CUNHA, Lilian: *Em busca de um Modelo de Cooperação Sul-Sul. O caso da área espacial nas relações entre o Brasil e a República Popular da China (1980-2003)*, tese de mestría, Universidade de Brasilia, 2004, p79.

turar a hipótese de que a principal motivación deriva do feito de que estas asociacións –no caso de China, pero tamén de India e Rusia– corresponden a mercados emerxentes, con amplas posibilidades de absorber produtos brasileiros e de exportar insumos ou investimentos necesarios a Brasil. Por outra, constitúen espazos políticos cunha forte expresión rexional e unha perspectiva de actuación conxunta no ámbito internacional.

Isto último adquire importancia a partir da percepción de que, dende o final da guerra fría, comezou un proceso de redefinición e reordenamento do sistema internacional, sen que se adecuasen ás regras do comercio mundial. En tal sentido, o que se busca é formar unha fronte para a discusión e a defensa conxunta dos intereses dos países en desenvolvemento. Isto, sen embargo, non significa de ningún modo buscar un movemento en oposición ou rexeite das relacións cos países máis poderosos. É, en todo caso, unha estratexia de posicionamento común para a negociación nos foros internacionais.

En suma, a asociación estratéxica concéntrase en dous campos: o da cooperación científico-tecnolóxica, con vistas a rachar o monopolio dos países desenvolvidos⁽¹⁶⁾, e o político-estratéxico, relacionado coas alianzas no ámbito dos foros multilaterais. A perspectiva de asociación estratéxica non ten o seu fundamento, entón, nas relacións económico-comerciais. Ao contrario, neste aspecto China inseriuse gradualmente no Este asiático e reproduce a relación comercial típica desa zona con Brasil e América do Sur: provisión de manufacturas a cambio de produtos mineiros e agrícolas.

Algo que demostra o carácter eminentemente político da asociación foi o polémico recoñecemento de China como *economía de mercado* ante a OMC: a diferenza da categoría de *economías de transición*, este estatus dificulta o establecemento de salvagardas comerciais en caso de *dumping* ou subsidios. Cando Brasil, Arxentina, Chile, Cuba e Venezuela outorgaron este carácter a China os sectores produtivos prexudicados pola competencia do país asiático formularon –e continúan establecendo– numerosos reparos. O recoñecemento aconteceu durante a visita de Hu Jintao a América do Sur, en novembro de 2004, nunha xira que comezou por Brasil: Oviedo⁽¹⁷⁾ sinala que China consideraba a Brasil como actor central da rexión e estimaba que o seu recoñecemento influiría na decisión dos demais.

Independentemente das consideracións económicas, non hai dúbida de que a decisión do recoñecemento foi eminentemente política e vinculada á idea da asociación estratéxica dunha acción en conxunto no proceso de redefinición da orde internacional.

(16) Nótese, por exemplo, que a actual competitividade chinesa está concentrada en bens de consumo intensivos en man de obra (electrónicos, equipamentos eléctricos, utensilios domésticos, vestimenta, téxtiles e calzados). Ademais, o rótulo *made in China* encobre o feito de que China é o derradeiro elo dunha rede produtiva asiática. Por iso, os superávits con Occidente e os déficits cos países do Este asiático.

(17) OVIEDO, Eduardo Daniel: *Crisis del multilateralismo y auge de la diplomacia bilateral en la relación Mercosur-China*, texto presentado na VI Reunión da Rede de Estudos de América Latina e o Caribe sobre Asia-Pacífico (Redealap), BID/Intal, Buenos Aires, outubro de 2005.

Consideracións finais

A partir da diversificación política e económica introducida na década de 1960, a perspectiva de cooperación sur-sur tornouse nunha cuestión central na estratexia exterior brasileira. Respecto de Asia, isto limitouse na práctica a unha relación económica pragmática con Xapón e, en certa medida, á cooperación política multilateral con China. Máis tarde, os cambios no contexto internacional xerados desde a fin da guerra fría e a gradual opción dun modelo de desenvolvemento máis orientado ao mercado non afectaron severamente os obxectivos de diversificación. Desde os 90, o Este asiático –e en particular China– foi revalorizado polos seus probables beneficios económicos.

Neste contexto, ampliouse a conciencia (e a vontade) política para desenvolver mecanismos que permitan construír asociacións máis vantaxosas. China percibe a Brasil como un socio estratéxico no proceso de redefinición da orde internacional e considera que ambas son, aínda, actores intermedios. Esta perspectiva, que se corresponde plenamente coa estratexia brasileira, está baseada no principio de que, pese ás súas asimetrías e diferenzas, os países do Sur teñen algo en común: operan nun sistema de comercio que privilexia os intereses do Norte, polo que é necesaria unha acción conxunta que modifique esta situación.

Henrique Altemani de Oliveira é profesor de Relacións Internacionais e coordinador do Grupo de Estudos de Asia-Pacífico da Pontificia Universidade Católica de São Paulo.