

Lile He y Nan Zhou*

Evaluación de las dinámicas de la cooperación sino-brasileña en el siglo XXI

Evaluation of the Dynamics of Sino-Brazilian Cooperation in the 21st Century

<https://doi.org/10.1515/sai-2023-0002>

Received February 24, 2023; accepted February 28, 2023; publicado en línea junio 13, 2023

Resumen: Al inicio del siglo XXI, las relaciones sino-brasileñas se han vuelto cada vez más estrechas. Este estudio consiste en una comparación entre el desarrollo de la cooperación sino-brasileña durante el mandato de Lula y el de Bolsonaro con el fin de evaluar las influencias de las diferentes orientaciones de políticas del gobierno brasileño sobre los intercambios mencionados. Evaluando factores domésticos de Brasil e internacionales como variables, este estudio se enfoca en las dinámicas que impulsan la cooperación entre China y Brasil en los dos periodos mencionados y revela que las relaciones económicas entre los dos países emergentes muestra cierta resiliencia a pesar de la existencia de una serie de desafíos.

Palabras claves: cooperación sino-brasileña; cooperación Sur–Sur; factores no cuantitativos; los Estados Unidos

Abstract: At the beginning of 21st century, Sino-Brazilian relations have become increasingly close. This study attempts to compare the development of Sino-Brazilian cooperation during Lula and Bolsonaro administrations in order to evaluate the influences of different policy orientations of the Brazilian government on such bilateral relations. Evaluating domestic and international factors as variables, this study focuses on the dynamics that drive cooperation between China and Brazil in two

Este artículo es un logro escalonado del Proyecto Juvenil de la Fundación Nacional de Ciencias Sociales “Investigación sobre el impacto del populismo latinoamericano en la construcción de una comunidad de futuro compartido entre China y América Latina y sus soluciones (No. 19CGJ026)”.

***Corresponding author: Autora de correspondencia: Nan Zhou**, Escuela de Estudios Extranjeros, la Universidad Renmin de China, Beijing, China, E-mail: rosazhounan@ruc.edu.cn

Lile He, Escuela de Relaciones Extranjeras, la Universidad Renmin de China, Beijing, China, E-mail: helile2018@163.com. <https://orcid.org/0009-0009-3794-9678>

periods mentioned and finds that the economic relations between these two emerging countries show some resilience despite the existence of a number of challenges.

Keywords: non-quantitative factors; Sino-Brazilian cooperation; South–South cooperation; the United States

1 Introducción

Entrado en el siglo XXI, el mundo ha encontrado desafíos sin precedentes especialmente en el campo de la economía política internacional. La crisis financiera, las fricciones militares y comerciales, la extensión de la pandemia... una serie de factores no dejan de amenazar la tendencia de la globalización económica mientras que los países en desarrollo emergen y crecen en importancia como fuerzas activas en la cooperación internacional. En este contexto, China como el país más poblado del Tercer Mundo propuso la iniciativa de la Franja y la Ruta y emprendió a desarrollar cooperaciones para estrechar vínculos entre las economías subdesarrolladas.

Los intercambios económicos sino-brasileños vienen registrándose desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1974 y no se volvieron activos hasta el comienzo del siglo XXI con la adhesión china a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 y la reorientación de las políticas del Gobierno del Partido de los Trabajadores de Brasil. En 2009 China llegó a ser el destino más importante de las exportaciones brasileñas superando a Estados Unidos y el intercambio comercial seguía desarrollándose (Zhou, 2019). El avance de los dos socios de BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) es significativo para todo el mundo, pero igual que cualquier relación bilateral, las oportunidades siempre coexisten con numerosos problemas por resolver.

Este estudio realizará una evaluación y reflexión de la cooperación entre China y Brasil en el siglo XXI con objetivo de contribuir con datos e ideas a la investigación sobre la cooperación Sur–Sur. Nos limitamos a observar la relación sino-brasileña de dos períodos del siglo actual: el del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva y el de gobierno de Jair Bolsonaro. Los dos presidentes representan a dos partidos con orientaciones políticas reversas. Lula del Partido de los Trabajadores promueve políticas de izquierda y apoya firmemente la cooperación Sur–Sur en la estrategia exterior. Bolsonaro, quien pertenece al Partido Social Liberal, con una clara inclinación populista exclusiva busca el acercamiento a la administración Donald John Trump de los Estados Unidos. Será interesante estudiar el impacto a la cooperación sino-brasileña que tienen los dos gobiernos brasileños con diferentes orientaciones políticas. Además, los dos volvieron a presentarse a las elecciones

presidenciales en 2022 como candidatos, de modo que este trabajo podrá servir para evaluar las expectativas del desarrollo de la cooperación sino-brasileña.

En este artículo se hace, en primer lugar, una breve retrospectiva de la interacción sino-brasileña en el siglo XXI con un enfoque especial en el periodo del gobierno Lula (desde 2003 hasta 2010) y el del Bolsonaro (desde 2018 hasta 2022), y luego se evalúan y reflexionan los factores de influencia y la tendencia de la evolución de la cooperación económica sino-brasileña. En comparación con las investigaciones realizadas principalmente con respaldo de la teoría económica ortodoxa, este estudio enfatiza la influencia de factores no cuantitativos, porque la cooperación sino-brasileña es tan compleja que implica factores de múltiples dimensiones y las cifras por sí solas no son suficientes para demostrar el panorama de la cuestión. Al igual que muchos países de América Latina, las políticas exteriores e interiores de Brasil sufrirán cambios tremendos con la rotación de los partidos, lo que genera una gran incertidumbre en la cooperación (Tang, 2020). Por lo tanto, las políticas gubernamentales y su influencia tienen suma importancia para los intercambios sino-brasileños.

2 Evolución de la cooperación sino-brasileña en el siglo XXI

El gobierno de Lula (2003–2010) y el de Bolsonaro (2018–2022) obviamente sostienen diferentes orientaciones políticas. Con el código del Sistema Armonizado (HS) se clasifican los productos más relevantes de los intercambios entre China y Brasil en 22 categorías para tener una visión integral y diversa entre los dos gobiernos sobre la evolución de la cooperación.

2.1 Situación del desarrollo de comercio entre China y Brasil

2.1.1 Volumen de comercio entre China y Brasil

El volumen del comercio bilateral puede representar en gran medida el estado de los intercambios económicos entre China y Brasil. De acuerdo con los datos de CEIC,¹ el flujo comercial entre los dos aumentó drásticamente durante los últimos veinte años (Gráfico 1). En los dos periodos de Lula y Bolsonaro se observa que la exportación brasileña tuvo un aumento más notable que la importación en los intercambios con

1 Nombre de una base de datos.

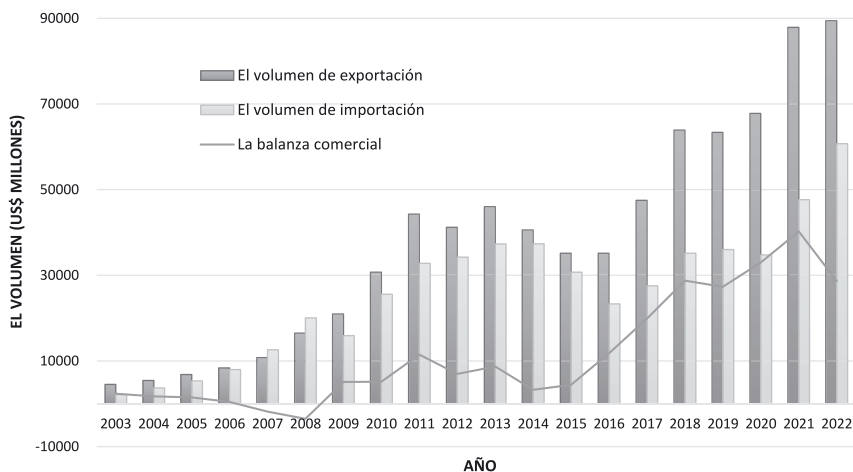


Gráfico 1: El volumen del comercio entre Brasil y China 2003–2022. Fuente: Elaboración propia con los datos de CEIC.

China, aunque ambas obtuvieron incremento desde 2003 hasta 2022. Es decir, entre 2018 y 2022, Brasil registró un superávit considerable en la balanza comercial con China, caso que formaba contraste con lo ocurrido durante el periodo 2003 y 2010, años en que Brasil tuvo superávit humilde e incluso déficit en 2007 y 2008.

2.1.2 Composición de productos

A pesar de que Brasil gozó de superávit en el comercio bilateral, la disparidad en la composición de productos ha sido un problema que llama amplia atención, disparidad que se debió a factores como distintas fuentes de recursos y posiciones en la cadena industrial internacional de los dos socios.

Los Gráficos 2 y 3 muestran los 5 productos más importantes de los intercambios entre China y Brasil. Se nota que las exportaciones brasileñas a China se concentran en la mercancía a granel y de bajo valor agregado como productos vegetales, animales y minerales mientras que las importaciones de China son en su mayoría productos manufacturados de alto valor añadido tales como productos químicos, electrónicos y máquinas. Al observar los cambios en la composición de la exportación de Brasil a China durante 2018 y 2022, los productos animales, vegetales y fibrosos tuvo un peso mayor comparados con el periodo 2003–2010. Asimismo, la demanda china de las materias primas se volvió más variada, ya que no se limitaba a los productos minerales con el desarrollo de los intercambios.

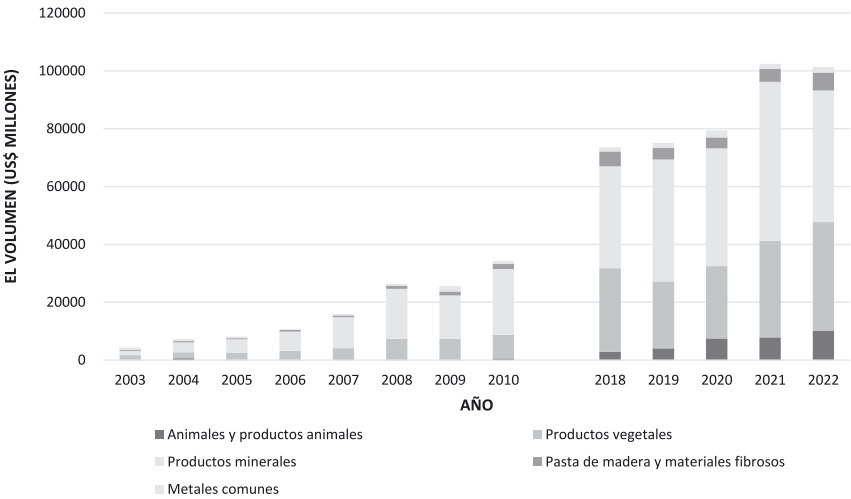


Gráfico 2: Composición de los productos principales de exportación a China. Fuente: Elaboración propia con los datos de CEIC.

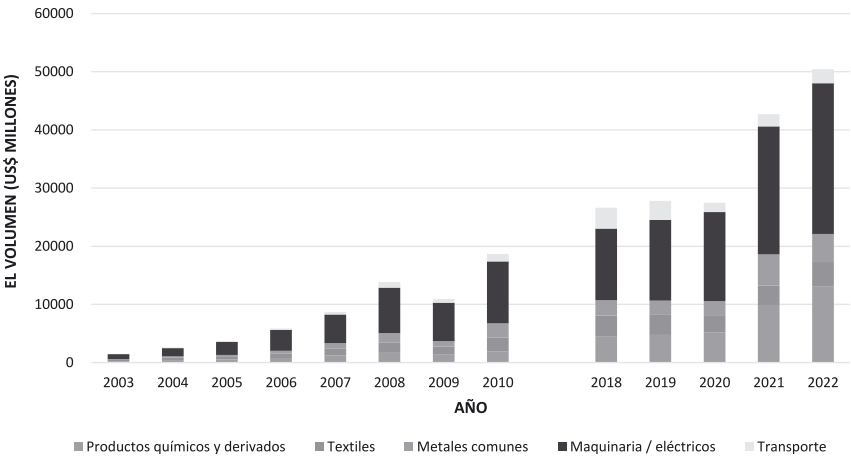


Gráfico 3: Composición de productos principales de importación de China. Fuente: Elaboración propia con los datos de CEIC.

En cuanto a la composición de la importación de Brasil a China durante 2018 y 2022, un hecho notable es el aumento de la de los productos químicos y equipos de transporte, el cual se debió a que durante el mandato de Bolsonaro Brasil importó mayor cantidad de artículos semimanufacturados, maquinarias e instalaciones desde China.

2.1.3 Casos de antidumping

Con el fin de proteger la industria nacional frente a la creciente liberalización comercial, Brasil estableció en 1987 un mecanismo de medidas comerciales correctivas (Zhu et al., 2016) que incluía políticas antidumping, derechos compensatorios, y medidas de salvaguardia. Entre todas esas medidas las de antidumping son más aplicadas para contrarrestar la baja desleal de los precios. En 1989 Brasil realizó la primera investigación antidumping contra China y hasta 2022 se produjeron 105 casos semejantes en total (China Trade Remedies Information, 2022).

El Gráfico 4 muestra que entre 2003 y 2010 la cantidad de casos de antidumping fue 4 por promedio mientras que durante el periodo de 2018 y 2022 la cifra se redujo a 1,4, lo que supone menos disputas relevantes de las fricciones comerciales con el gobierno de Bolsonaro en comparación con el mandato de Lula. Si se considera la tendencia del desarrollo de los casos antidumping brasileños junto con el volumen de comercio de Brasil con China (Gráfico 1), se observa que, cuando Brasil goza de menos superávit o incluso aguanta déficit, tienden a aumentar casos de antidumping. Este hecho servirá en parte para explicar la producción de menor cantidad de casos bajo el gobierno de Bolsonaro: con enormes ganancias generadas en el comercio bilateral se registran menos casos antidumping.

En cuanto a la distribución sectorial de los casos antidumping contra China, el Gráfico 5 muestra que la cifra de los sectores involucrados deja ver una tendencia de reducción. Entre 2003 y 2010 los casos se dispersaron en 10 sectores, pero entre 2018 y 2022 solo empresas de cuatro sectores fueron averiguadas, los cuales eran metales

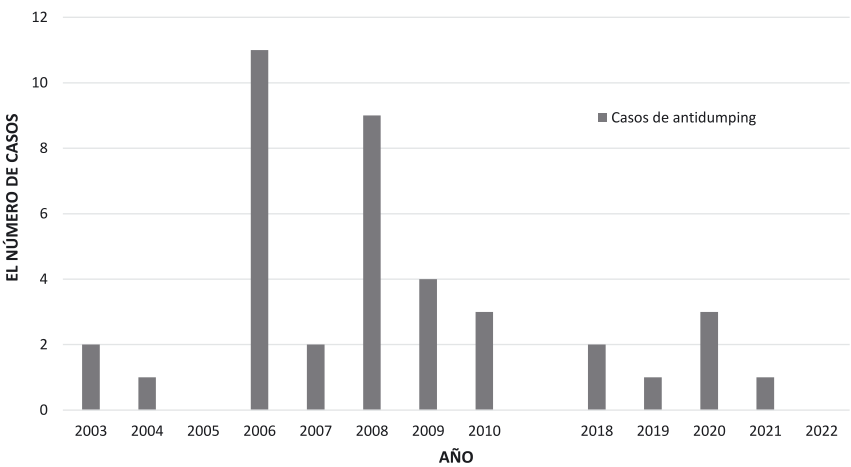


Gráfico 4: Casos de antidumping contra China. Fuente: Elaboración propia con datos de China Trade Remedies Information.

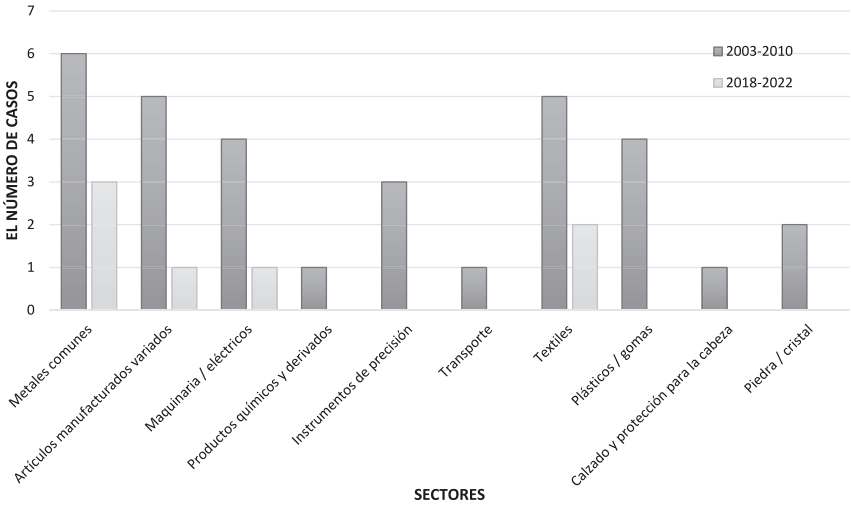


Gráfico 5: Distribución sectorial de antidumping contra China. Fuente: Elaboración propia con datos de China Trade Remedies Information.

comunes, artículos manufacturados variados, máquinas y productos electrónicos, y textiles. Todas las empresas involucradas se dedicaban a la manufactura formando una feroz competencia contra las domésticas y dando lugar a la protección comercial por parte del estado brasileño.

2.2 Evolución de la Inversión

2.2.1 Volumen de IED

El volumen de inversión extranjera directa (IED) es un elemento clave del intercambio económico internacional (OECD, 2023). Por ahora, las fuentes que divulgan periódicamente datos sobre la inversión directa China en Brasil incluyen MOFCOM (el Ministerio de Comercio de China), CGIT (China Global Investment Tracker), CEBC (Consejo Empresarial Brasil-China), SEAIN (Secretaria de Asuntos Internacionales de Brasil), etc. No obstante, algunas de estas bases de datos excluyen las inversiones de origen chino pasadas por “paraísos fiscales”, algunas no cuentan inversiones menos de los 100 millones de dólares. Debido a la gran discrepancia entre los datos, en este trabajo se eligen datos de MOFCOM, que es también la fuente estadística de UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) con reconocimiento internacional.

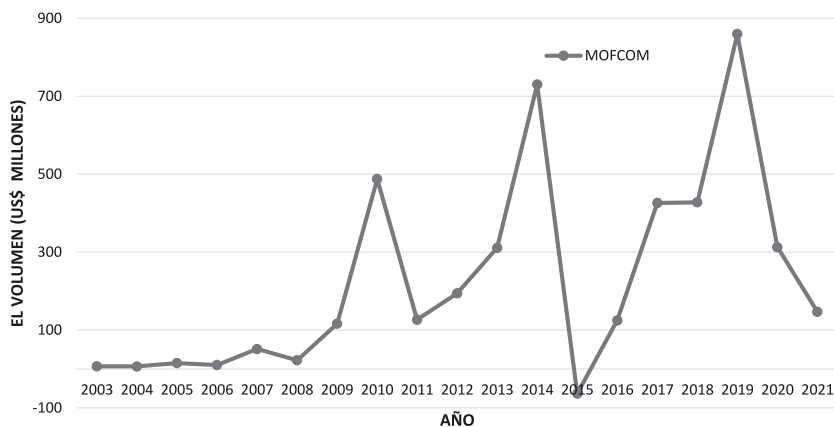


Gráfico 6: Inversiones chinas en Brasil 2003–2021. Fuente: Elaboración propia con datos de MOFCOM (<http://images.mofcom.gov.cn/fec/202211.pdf>).

De acuerdo con el Gráfico 6, se puede observar que en el periodo de 2003 a 2009 las inversiones chinas en Brasil fueron escasas, pero en 2010 tuvo un crecimiento exponencial. Desde 2020, hubo una fuerte caída en la inversión por la victoria electoral de Bolsonaro, quien mantenía una posición poco amigable hacia China, también se sumaban el coronavirus y otros acontecimientos internacionales.

2.2.2 Composición de sectores

Mientras que el volumen de la inversión china en Brasil iba disminuyendo en los últimos años, la composición de sectores se ha vuelto más diversificada. El Ministerio de Economía de Brasil indicó en 2019 (Ministerio de Economía de Brasil, 2019, pág. 12) que la inversión china experimentó una transformación en sectores invertidos pasando de la agricultura, la minería y el petróleo a los sectores del transporte, las telecomunicaciones, los servicios financieros, la industria y sobre todo la electricidad.

Comparando la composición sectorial en periodos 2005–2010 y 2018–2022 (Gráfico 7), se observa una notable disminución de inversiones en el sector metal y un aumento en el de transporte mientras que el interés por la energía de las empresas chinas se mantenía alto. En general, con el desarrollo de la cooperación, las empresas chinas no solo invirtieron en los sectores de productos básicos, sino que también pusieron su mirada hacia otros sectores como la manufacturera, los servicios y la finanza.

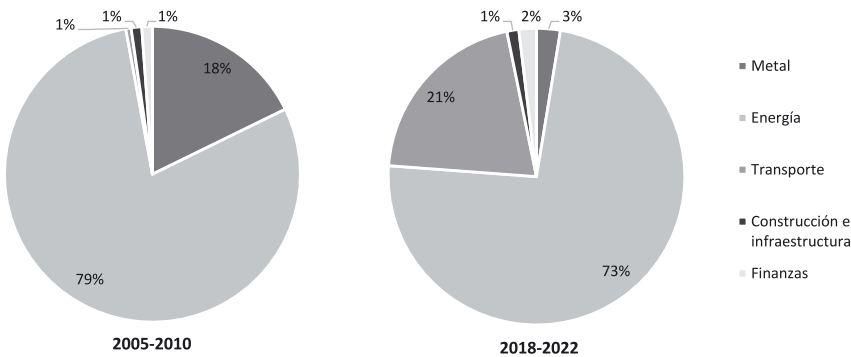


Gráfico 7: Distribución sectorial de inversiones chinas. Nota. Solo las inversiones superiores a US \$100 millones. Fuente: Elaboración propia con datos de CGIT.

2.2.3 Formas de inversión

La inversión proveniente de China experimentó transformación de formas: la de “Green Field”, nombre dado a un proyecto que comienza desde cero y la de “Brown Field”, que se refiere a las fusiones y adquisiciones de empresas locales. Como muestra la Tabla 1, en primer lugar, bajo la creciente tendencia de interacción entre China y Brasil, el número de proyectos tanto de “Green Field” como de “Brown Field” aumentó bruscamente entre 2018 y 2021 en comparación con 2007–2010.

Por una parte, entre 2005 y 2019 las inversiones “Brown Field” representaron un 76 % de la inversión total (\$27 600 millones) (Barbosa, 2021). Y a diferencia del periodo de 2007 a 2010, entre 2018 y 2021 las empresas chinas que operaban en Brasil mostraron mayor interés por aprovechar instalaciones existentes para realizar fusiones y adquisiciones. Esta forma de inversión podía contribuir a reducir riesgos administrativos y discrepancia con la sociedad local por la distancia cultural durante el mando de Bolsonaro. Por otra parte, se puede esperar que cuando las barreras políticas existentes se eliminen y las empresas chinas se hallen en mejor situación en Brasil, las inversiones en forma de “Green Field” se llevarán a cabo en mayor cantidad, impulsando directamente el incremento de la capacidad productiva y el empleo del país anfitrión.

Tabla 1: Forma de ingreso de inversiones chinas (Número de proyectos).

Año	2005–2010	2018–2021
Green Field	14	52
Brown Field	14	59

Fuente: Elaboración propia con datos de CEBC (<https://www.cebc.org.br/investimentos-chineses-no-brasil/>).

2.3 Características de evolución

El estudio de las cifras citadas permite resumir las características de la evolución de la cooperación entre China y Brasil durante el periodo del gobierno de Lula y durante el del Bolsonaro.

En el campo del comercio, primero, el volumen comercial bilateral, sobre todo el de la exportación de Brasil a China, aumentó significativamente. Brasil mantuvo superávit en los intercambios en todos los años del gobierno de Bolsonaro. Segundo, los sectores intercambiados tendieron a ser más diversificados, pero la composición de sectores tenía notable diferencia en sentidos bidireccionales. Brasil exportó principalmente materias primas a China a cambio de productos manufacturados, hecho que provocó cuestionamiento entre la población brasileña por la posible consecuencia de la agravación del riesgo de la desindustrialización del país. Tercero, la reducción del número de casos de antidumping mostró que Brasil tendía a tomar menos medidas de protección comercial.

En el campo de la inversión, el volumen creció menos que en el comercial y dejó gran espacio para aumento. Además, la inversión procedente de China parecía muy sensible a la situación doméstica de Brasil. La ampliación de la cobertura de los sectores invertidos y el crecimiento de proyectos tanto en forma de “Green Field” como “Brown Field” en Brasil indican que China aumentó influencia en la economía de su socio sudamericano e hizo mayor contribución a su desarrollo.

3 Dinámicas de la evolución de la cooperación sino-brasileña en el siglo XXI

3.1 Factores internos de Brasil

3.1.1 El ciclo económico

El ciclo económico, que se divide en fases de recuperación, expansión, auge, recesión, y depresión, se refiere a fases que recorre la economía en virtud de su orden hasta llegar a la fase final desde la cual comienza un nuevo (Sevilla Arias, 2015). La fase en que se encuentre depende en gran medida del valor de PIB (Producto Interno Bruto) y se define con la siguiente fórmula:

$$PIB = C + I + G + X - M$$

C se refiere al valor de consumo, I representa el valor de inversión, G indica el valor de gasto público, X encarna el volumen de exportaciones y M denota el volumen de importaciones.

La subida del PIB supone la expansión de la economía mientras que la bajada del índice muestra la recesión. Según el Gráfico 8, durante el periodo de 2003 a 2010, Brasil estuvo en la etapa de expansión excepto el año 2009, año en que el país tuvo una crisis financiera. En cambio, entre 2018 y 2020 se encontró en la fase de recesión y la economía empezó la recuperación en 2021. Con la fórmula del cálculo se llega la conclusión de una correlación positiva entre las exportaciones netas y el PIB en Brasil cuando los otros variables se mantienen sin cambios. Es evidente que la importación y exportación también se vinculan con otros factores como el consumo, la inversión, la producción, por lo que el estudio no sirve más que ofrecer una visión general de la relación entre el ciclo económico de Brasil y la cooperación sino-brasileña.

En términos de comercio, cuando un país se encuentra en la etapa de expansión del ciclo económico, por lo general necesita muchos recursos para impulsar su rápido crecimiento económico. Si los recursos y la capacidad de producción de este país no pueden satisfacer las necesidades, tiene que importar maquinaria, equipos, y otros recursos (Zhang & Lang, 2009). El aumento de ingresos y consumo también hace necesario incrementar la importación de mercancías de consumo. En la etapa de expansión económica de Brasil, que corresponde al mandato de Lula entre 2003 y 2010, el comercio con China aumentó con un crecimiento de la importación más rápido que la exportación. Cuando la economía entra en recesión, la disminución del consumo interno llevará a exportar más productos domésticos, con lo que se explica en parte el superávit que gozó Brasil en sus intercambios con China entre 2018 y 2021. En cuanto a

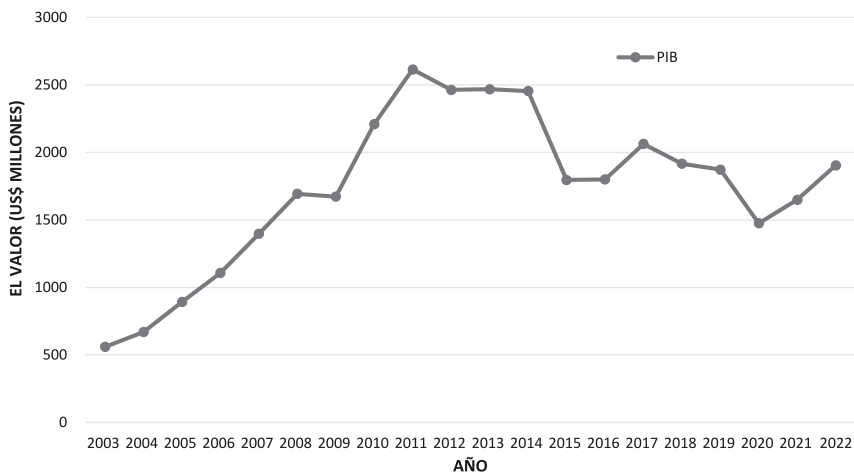


Gráfico 8: El valor de PIB de Brasil 2003–2022. Fuente: Elaboración propia con los datos de CEIC Data.

la inversión, la inversión directa de China en Brasil se desarrolló más tarde que el comercio. Durante el periodo de 2003 a 2010 el comercio bilateral ocupó la posición predominante en la cooperación entre China y Brasil, pero desde 2010 logró un notable avance la inversión china como consecuencia de la expansión económica de Brasil. La inversión china experimentó una reducción entre 2018 y 2020 por el entorno desfavorable en el interior de Brasil (dificultades económicas) y el contexto internacional (extensión de COVID 19, guerra comercial entre China y Estados Unidos, etc.) hasta que en 2021 volvió a crecer con la recuperación económica de Brasil.

3.1.2 La rotación de partidos políticos

Así como muchos países de América Latina, la política brasileña suele oscilar como péndulo con la rotación de los partidos políticos en el poder. La magnitud del cambio de política ha generado mucha incertidumbre en el entorno empresarial.

(1) Lula del Partido de los Trabajadores, 2003–2010

Lula da Silva, quien fue obrero común y corriente, asumió la presidencia en 2003. Desde entonces el Partido de los Trabajadores (PT), el partido de izquierda más importante del país, subió a poder en representación de la clase media baja. El Partido fue fundado en 1979 defendiendo intereses de los obreros ante la extensión de los principios neoliberales. Como presidente elegido Lula planteó como objetivo de gobernanza “promover el desarrollo económico y realizar la justicia social” (Wang, 2015) con un crecimiento equitativo e inclusivo dejando atrás “el estancamiento, el desempleo y el hambre” (Fierro, 2019). Para cumplir dicho objetivo, aplicó una serie de medidas económicas dirigidas a fortalecer empresas estatales y el marco control del gobierno mientras aumentó inversión pública en la salud, la vivienda, el transporte e implementó activamente proyectos inclinando recursos públicos a la clase desfavorecida, entre otros, el Proyecto Hambre Cero, Bolsa Familia, Primer Empleo y Programa de Alfabetización. En la política exterior el gobierno de Lula promovió la integración intrarregional y la diplomacia multilateral. Al mismo tiempo que mantenía contacto con Estados Unidos y la Unión Europea, dio más importancia a desarrollar cooperación con el Tercer Mundo, especialmente con las economías emergentes como China. En este contexto el comercio entre Brasil y China creció rápidamente hasta que la potencia asiática llegó a ser el mercado más grande de la exportación de los productos agrícolas brasileños en 2013 sustituyendo los Estados Unidos (Wang, 2015).

No obstante, no todas las políticas del gobierno de izquierda de Brasil fueron favorables a los intercambios con China. Por una parte, para desarrollar la industria nacional enfatizó la intervención estatal en el mercado liberal y la protección comercial. La contención de la economía privada y los casos de antidumping causaron mayor dificultad al capital extranjero que intentaba ingresar en el país. Por

otra, las tasas de interés y los impuestos altos que impuso el gobierno hicieron más costosa la operación empresarial. Además, a pesar de una constante inversión en la infraestructura, la deficiencia en este terreno de Brasil seguía constituyendo obstáculo para la llegada de la IED.

(2) Bolsonaro del Partido Social Liberal, 2018–2022

Cuando Bolsonaro tomó la presidencia con un 55,1 % de los votos en 2018, un nuevo partido, el Partido Social Liberal (PSL) subió al poder. Fundado en 1994, el PSL aboga por las doctrinas del neoliberalismo y fuerte vigilancia sobre la corrupción y el crimen con valores tradicionales (Fang, 2020). Conocido como el “Trump de Brasil” Bolsonaro cambió la orientación de las políticas económicas, lo que afectó inevitablemente a la cooperación sino-brasileña por su ideología conservadora. Para enfrentar los problemas de la economía doméstica, Bolsonaro nombró ministro de Economía a Paulo Guedes, economista liberal que pertenecía a la escuela del llamado “Chicago Boys” (Wheeldon, 2018) y promovió la apertura del mercado y la reducción de la intervención estatal en la economía de mercado tomando una serie de medidas como la intensificación del control de los gastos públicos, la reducción de las cargas fiscales y la deuda externa, así como la privatización de la economía estatal. Con el objetivo de elevar la eficiencia y bajar el coste de transacción, fusionó los Ministerios de Hacienda, Planificación e Industria y Comercio Exterior en un superministerio de Economía (Carranza, 2018). Las políticas favorables al comercio liberal aplicadas por el gobierno de Bolsonaro disminuyeron disputas comerciales con China y permitió aumentar las ganancias en los intercambios. Pero su extremado conservadurismo y la posición excluyente en contra de la inclusión social provocó el descontento de mucha gente. Fierro (2019) sostuvo que con la victoria electoral de Bolsonaro Brasil se pasaba de un periodo de un gobierno de izquierda progresistas con esfuerzos por eliminar pobreza, desigualdades y otras formas de exclusión social a uno racista, xenófobo, homofóbico, misógino, elitista y conservador.

En las relaciones exteriores Bolsonaro, quien estaba en línea con Donald Trump y propuso “Brasil tiene prioridad”, prefirió negociaciones bilaterales a las cooperaciones multilaterales (Frenkel, 2018), lo que explicó su retirada de unos protocolos multilaterales como el Acuerdo de París (Zhou, 2018). Mostró mayor interés por desarrollar intercambios con los países desarrollados que la cooperación Sur–Sur y la integración latinoamericana, de modo que mantuvo una actitud inactiva hacia la cooperación con China. Aun en las campañas electorales comentó: “China no está comprando en Brasil. Está comprando Brasil” (Hao, 2018) culpando a China por la tendencia de la desindustrialización de Brasil. Esta posición del presidente brasileño trajo mayor incertidumbre a las relaciones bilaterales sino-brasileñas, lo cual condujo a una caída abrupta de la llegada de la inversión china en 2018.

A pesar de la retórica anti-china y la posición pro estadounidense, en la práctica Bolsonaro mostró comportamientos con más continuidad que rupturas aplicando

políticas indecisas y moderadas. En la entrevista con Xi Jinping durante su viaje a China en octubre de 2019, el presidente brasileño, quien había acusado a China de comprar su país en las elecciones, propuso que las empresas chinas participaran en la subasta para la exploración del petróleo y gas al mes siguiente (Vidal Liy & Gortázar, 2019). En la XI Cumbre del BRICS celebrado en Brasilia en noviembre del mismo año, Bolsonaro hospedó a Xi comentando que China sería parte cada vez más importante del futuro de Brasil (Frazão & Vargas, 2019). Especialmente después de la victoria electoral de Joe Biden como presidente de Estados Unidos, las crecientes disputas con Washington hicieron a Bolsonaro cuidar más la relación con Beijing. Debido a las necesidades reales y el cambio del entorno internacional, la cooperación sino-brasileña seguía siendo activa a pesar de la existencia de factores desfavorables.

3.1.3 Los intereses de diferentes clases

La falta de cohesión social es un mal profundamente arraigado en la sociedad brasileña. Debido a la historia de colonización, el comercio triangular y la mezcla étnica, la jerarquía social no solo se refleja en los ingresos económicos y el estatus social, sino que también se esconde en la subconsciente de la gente. Los recursos estatales se concentran en manos de grupos de élite y la mayoría de la población tiene poco acceso a los dividendos del desarrollo nacional.

(1) El gobierno de Lula con la orientación de izquierda

En representación de los intereses de los trabajadores, Lula intentó elevar el bienestar general para mejorar la condición de vida de la gente con bajos ingresos, pero las políticas redistributivas del Gobierno de izquierda agravaron sentimientos aborrecientes de otras clases. El gobierno de Lula logró realizar un desarrollo económico constante y consiguió reducir la pobreza desde un 30 % de la población hasta un 15 %. Sin embargo, los beneficios recibidos fueron desiguales entre clases. Entre 2001 y 2015 la renta per cápita de la población brasileña gozó de un crecimiento acumulativo de 56 %, pero dicho progreso fue bastante desequilibrado en su distribución entre los grupos sociales: los de bajos ingresos y el 1 % de los mejor pagados lograron un notable aumento, un 72 % y un 69 % respectivamente, en contraste los de medianos ingresos son los que gozaron menos los dividendos del desarrollo en términos relativos, solo con un crecimiento del 42 % (Alvaredo et al. 2018). Además, a pesar de que la dependencia de la exportación de productos básicos era vulnerable al entorno internacional, los ingresos de divisas sirvieron de fuente estable para sostener enormes gastos públicos del gobierno de izquierda.

(2) El gobierno de Bolsonaro con tendencias conservadoras

Las políticas redistributivas del Partido de los Trabajadores provocaron un descontento generalizado entre las clases media y alta de ingresos, quienes contribuyeron la mayor

parte de los ingresos fiscales, pero creyeron no percibir el retorno correspondiente. Un fuerte sentido de privación las llevó a rupturas emocionales a grado extremo con la realidad. Una encuesta realizada en medio de la elección presidencial de 2018 mostró la falta de consenso respecto al futuro del país y las reclamaciones de los votantes se vinculaban estrechamente con su posición socioeconómica: la mayoría de los de bajos ingresos seguían dando apoyo a la orientación de izquierda, entre quienes un 53 % se preocupaban más del empleo, la sanidad, etc. En contraste un 56 % de los de ingresos medianos y élite consideraban más urgentes cuestiones de educación, seguridad y corrupción, mostrando la voluntad de cambiar la situación del país (Gethin & Morgan, 2018). En este contexto Bolsonaro fue elegido presidente con la promesa de combatir el crimen, restaurar el orden social y la prosperidad económica apoyando la propiedad privada de armas, explotar la zona selvática para el desarrollo agrícola y ganadero, por lo que la diputada federal de PL, Erika Kokay, llamó “la Bancada BBB (bala, buey, biblia)” a los simpatizantes de Bolsonaro. Harden & Shook (2018) comentaron que la victoria electoral de Bolsonaro representó más una posición en contra del statu quo que la victoria de la derecha sobre la izquierda.

La orientación anti-china del gobierno Bolsonaro mostró las insatisfacciones provenientes de parte de la población por el deseo frustrado de que el país esperaba ansiosamente restaurar la competitividad del país en la economía internacional, pero no sabía cómo alcanzar la meta con la creciente interdependencia entre China y Brasil. El sector agropecuario era probablemente la industria más beneficiada de las exportaciones a China. Lógicamente la ministra de Agricultura Tereza Cristina tenía mucha voluntad de intensificar los intercambios en China comentando en una entrevista de Xinhua que Brasil continuaría siendo socio confiable de China (Xinhua, 2019). Las ambivalencias de Brasilia reflejarían la contradicción en el interior de la sociedad brasileña frente a la cooperación con China: los sectores de productos básicos procuraban activamente el desarrollo de la cooperación bilateral mientras que algunos sectores no dejaban de sentirse amenazados en la competición, que en su mayoría son los manufactureros o los con más tecnología.

3.2 Factores internacionales

3.2.1 La complementariedad comercial entre China y Brasil

Además de los factores domésticos de Brasil, la estructura de productos comerciales de China y Brasil también tiene importante impacto en la cooperación entre China y Brasil. La composición de las mercancías de importación y exportación muestran claramente que la complementariedad comercial en torno a los productos básicos (la demanda enorme de China y la posesión en grandes cantidades de Brasil) constituye

la dinámica más importante que impulsa la cooperación. Con el cálculo del Índice de Ventaja Comparativa Revelada (RCA) de 22 categorías de artículos bajo la clasificación del código HS de los dos países, se analiza cuantitativamente la complementariedad y competitividad. La fórmula de cálculo de RCA es:²

$$RCA = (X_{ki}/X_i)/(X_{km}/X_m)$$

Con el cálculo se obtiene el resultado en la Tabla 2 y el Gráfico 9. Se encuentra que:

Tabla 2: El promedio de RCA de Brasil y China.

Categoría de HS	Brasil		China	
	2003–2010	2018–2021	2003–2010	2018–2021
Animales y productos animales	3,7	3,6	0,5	0,3
Productos vegetales	4,2	6,6	0,5	0,4
Grasas y aceites animales o vegetales	2,9	1,2	0,1	0,1
Preparados alimenticios	4,3	2,9	0,5	0,4
Productos minerales	1,1	2,1	0,2	0,1
Productos químicos y derivados	0,6	0,4	0,5	0,6
Plásticos/gomas	0,7	0,4	0,7	1,0
Cueros y pieles brutas y curtidas	2,0	1,0	2,7	2,1
Madera y productos de madera	2,2	1,8	1,0	0,8
Pasta de madera y materiales fibrosos	1,7	2,9	0,4	0,7
Textiles	0,3	0,4	3,0	2,4
Calzado y protección para la cabeza	1,9	0,5	3,9	2,6
Piedra/cristal	1,2	0,8	1,6	2,1
Perlas naturales y cultivadas	0,4	0,5	0,3	0,2
Metales comunes	1,3	1,0	1,0	1,1
Maquinaria/eléctricos	0,4	0,2	1,6	1,6
Transporte	1,0	0,6	0,4	0,5
Instrumentos de precisión	0,1	0,1	1,0	0,9
Armas y munición	1,9	1,8	0,1	0,1
Artículos manufacturados variados	0,4	0,2	3,0	3,1
Obras de arte	0,1	0,6	0,0	0,3
Otros	0,8	0,1	0,1	0,3

Fuente: Elaboración propia con información de Trade Map (Trade Map – Trade statistics for international business development).

² X_{ki} representa el volumen de exportación del país i de los productos del tipo k . X_i indica el volumen total de exportación del país i . X_{km} representa el volumen de exportación de los productos del tipo k del mundo, mientras X_m representa el volumen total de exportación del mundo. Cuando el índice es menos de 1, ese tipo de productos no tiene competitividad en el mercado mundial. Si es más de 1, tiene la ventaja comparativa. De ser más de 2,5, posee una competitividad bastante fuerte.

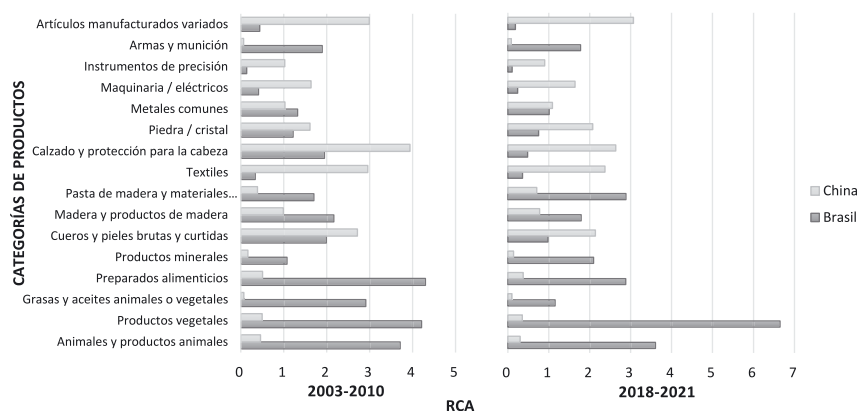


Gráfico 9: El promedio de RCA de Brasil y China. Fuente: Elaboración propia con información de Trade Map (Trade Map – Trade statistics for international business development).

Verticalmente, en general el índice de RCA de dos países no varía mucho. El promedio de RCA en 2018–2021 se mantenía en el mismo nivel que el nivel en 2003–2010, excepto el caso de que Brasil perdiera sus ventajas comparativas en los sectores de calzado, cristal y piedra durante el periodo posterior. Horizontalmente en los últimos años Brasil es más competitivo en los productos animales, vegetales y minerales, los preparados alimenticios, los aceites, la madera y los materiales fibrosos. En cambio, China se destaca por los productos de cuero y piel, textil, calzado, piedra y cristal, las máquinas y equipos electrónicos, así como variados artículos manufacturados.

En resumen, Brasil es más competitivo en las materias primas y los productos procesados en bruto, mientras que en los productos manufacturados, intensivos en capital o tecnología, China tiene mayor competitividad que su socio brasileño. En fin, la relación comercial Brasil y China es más complementaria que competitiva.

Como muchos casos de la cooperación Sur–Sur, el intercambio comercial entre China y Brasil se basa en sus respectivas ventajas comparativas: la abundancia en recursos naturales de Brasil y el liderazgo relativo en la fabricación de China, lo que provoca desequilibrio de las interacciones comerciales y preocupaciones por la desindustrialización de la economía brasileña a pesar de que las exportaciones de las materias primas proporcionaron constantes ingresos para sostener el desarrollo del país. Además, con el precio competitivo la llegada masiva de los productos manufacturados de China conquistaría el mercado local en poco tiempo, lo que se consideraba como amenaza a las industriales domésticas de Brasil (Gao, 2020). Las contradicciones entre la retórica anti-china y los comportamientos pragmatistas del presidente Bolsonaro reflejarían el dilema del país en la cooperación con China: parece difícil beneficiarse de esta relación mientras la interdependencia económica profundiza incesantemente.

3.2.2 Las relaciones de Brasil con los Estados Unidos

Los Estados Unidos sigue siendo factor de suma importancia para el desarrollo económico y político de los países latinoamericanos, aunque está sufriendo una reducción de hegemonía en la región durante las últimas décadas. En el caso de Brasil los dos países han mantenido lazos estrechos históricamente y este vínculo afecta de forma notable a la cooperación sino-brasileña. Durante el mandato de Lula, el gobierno brasileño buscó establecer relaciones exteriores con una orientación independentista y tercermundista, así que se mantenía moderado y pragmático en las relaciones con el socio del Norte: no cedió paso en algunas de las disputas comerciales como la de subsidios agrícolas y la reducción de los aranceles (Jin, 2010), pero siempre ponía los intereses nacionales encima de la ideología evitando conflictos directos.

Las relaciones relativamente estables entre Brasilia y Washington dejaron espacio amplio para el desarrollo de la cooperación con China, situación que ostentaba vivo contraste con la cooperación sino-venezolana, la cual despertaba preocupaciones por la tensión que tenía el gobierno venezolano con la superpotencia.

A diferencia de Lula, la estrategia exterior de Bolsonaro cambió completamente de orientación buscando acercamiento a la administración de Donald John Trump de los Estados Unidos. Aún en las campañas electorales, Bolsonaro había expresado la reticencia a desarrollar asociaciones con Beijing (Samora, 2018). Al rechazar la construcción de 5G, el presidente brasileño aceptó en 2020 la oferta de Washington de un préstamo de mil millones de dólares para adquirir equipamiento de Telefonaktiebolaget LM Ericsson y Nokia (Martello & Mazui, 2020) excluyendo a Huawei, compañía china que trabajaba en Brasil por más de 20 años y ocupaba un 35 % de la infraestructura de telecomunicación del país (Trevisan, 2020). También manifestó su apoyo a Washington en otros temas de la política internacional tales como las acciones militares norteamericanas en Irán (Jiang, 2020). Pero después de la victoria electoral de Joe Biden como presidente de los Estados Unidos las relaciones entre Washington y Brasilia se volvieron problemáticas porque el nuevo presidente puso a la prioridad en su agenda política temas como medio ambiente, cambio climático y los derechos humanos e instó a Brasil a realizar cambios en las cuestiones mencionadas (Yan, 2021). La nueva situación internacional obligó a Bolsonaro a cuidar más la interacción con Beijing.

4 Conclusión

Como modelo de la cooperación Sur-Sur, los intercambios sino-brasileños avanzan en marco de los acuerdos intergubernamentales y las medidas consecuentes disfrutando de fuerte impulso de los dos estados. Evaluando factores domésticos de

Brasil e internacionales como variables, este estudio se enfoca en las dinámicas que impulsan la cooperación entre China y Brasil en dos periodos: el del gobierno de Lula y el del gobierno de Bolsonaro. A pesar de muchas dificultades, la profundización del intercambio bilateral incrementó el nivel de interdependencia entre los dos, lo que correspondía a la tendencia irreversible de la globalización económica. Esta interdependencia resistió a la presión de múltiples factores como el cambio del ciclo económico, la rotación de partidos en el poder, etc. Bajo el gobierno de Lula, el comercio bilateral y la inversión directa logró un avance notable tanto en el volumen intercambiado como en la cantidad de los proyectos realizados. Evidentemente la orientación tercermundista del partido de izquierda creó oportunidades favorables a la cooperación sino-brasileña en general, mientras que numerosas investigaciones antidumping pusieron límites a la competitividad china en unos sectores con mayores ventajas comparativas tales como textiles y manufactura. Sin embargo, aunque el presidente Bolsonaro mantenía una retórica anti-china, la cooperación bilateral no se detuvo como se había supuesto. Esto se debía principalmente a triples factores: primero, la necesidad interna del desarrollo económico obligó al presidente brasileño a suavizar la política con China. Segundo, la política económica liberal aplicada por el gobierno de Bolsonaro en sí misma les creó condiciones más favorables a las empresas chinas para desarrollar actividades en Brasil que el gobierno de Lula con su orientación de izquierda que enfatizaba la intervención gubernamental en la economía de mercado. Tercero, si bien existe cierto grado de competencia económica entre Estados Unidos y China en la región, los intercambios económicos entre Estados Unidos y Brasil y entre China y Brasil no es una relación de flujo y reflujo. En cambio, la relativa independencia en el manejo de las relaciones exteriores y la aplicación de políticas económicas sostenibles crearían un entorno estable y favorable a la cooperación con China.

Desde luego, la orientación anti-china del gobierno Bolsonaro muestra las insatisfacciones de unos sectores de la población brasileña por la posición supuestamente desfavorable en que se encuentra en los intercambios y el creciente riesgo de desindustrialización y otras consecuencias negativas. Tal vez no hay otra solución que tomar medidas efectivas para elevar la ventaja comparativa de la parte brasileña en los sectores manufacturero y de alta tecnología, porque el rumbo del desarrollo de la cooperación depende fundamentalmente de las respectivas estructuras económicas de los países participantes. Se propone en la cooperación fomentar transferencia de tecnología en las inversiones y aumentar operaciones de las empresas chinas en la sociedad brasileña como dos medios viables para equilibrar los intercambios bilaterales. En todo caso, como precursor de la cooperación sur-sur, la cooperación sino-brasileña se encuentra todavía en la fase de “ensayo y error” que merecen más atención e investigación.

Referencias

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., & Zucman, G. (2018). *World Inequality Report 2018*. Harvard University Press.
- Barbosa, P. (2021). *Dian li tou zi shi nian (2010–2020): zhong guo dian liang ba xi [Diez años de inversión energética (2010–2020): China ilumina Brasil]*. (H. Lu, Trad.) Recuperado el 12 de febrero de 2023, de Sinolatinist: <https://mp.weixin.qq.com/s/dle389ySP7GpjlwBhQXWJg?>
- Carranza, D. (2018). *Jair Bolsonaro anuncia polémicos cambios ministeriales en Brasil*. Recuperado el 6 de abril de 2022, de ANADOLU AGENCY: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/jair-bolsonaro-anuncia-pol%C3%A9micos-cambios-ministeriales-en-brasil/1298338>
- China Trade Remedies Information. (2022). *Actions against Exports from China*. Recuperado el 10 de febrero de 2023, de <http://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/view/statistics/ckajtj>
- Fang, X. (2020). The left-right political divide in Brazil: The evolution and prospects. *Jornal of Latin American Studies*, 42(5), 65.
- Fierro, T. (2019). Cambio y Política Exterior. La relación de Brasil con China en los albores del Siglo XXI: de Lula a Bolsonaro. *X Simposio Electrónico Internacional sobre Política China*, 10, 13.
- Frazão, F., & Vargas, M. (2019). “China cada vez mais faz parte do futuro do Brasil”, diz Bolsonaro [“China es parte cada vez más importante del futuro de Brasil”, dice Bolsonaro]. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de Estadão: <https://www.estadao.com.br/economia/china-cada-vez-mais-faz-parte-do-futuro-do-brasil-diz-bolsonaro/>
- Frenkel, A. (2018). *El mundo según Bolsonaro*. Recuperado el 6 de abril de 2022, de NUEVA SOCIEDAD: <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>
- Gao, G. (2020). Research on the current situation, reasons and countermeasures of Latin-American countries’ anti-dumping against China under the new situation. *Prices Monthly*, 9, 55.
- Gethin, A., & Morgan, M. (2018). Brazil divided: Hintsights on the growing politicisation of inequality. *WID. World Issue Brief*, 2018(3), 6.
- Hao, N. (2018). *A China está comprando o Brasil. diz Bolsonaro* [“China está comprando Brasil”, dice Bolsonaro]. Recuperado el 13 de marzo de 2022, de EPOCH TIMES: <https://www.epochtimes.com.br/china-esta-comprando-brasil-diz-bolsonaro/>
- Harden, C., & Shook, B. (2018). *Will Brazil go right or left? The shattering of the political center and the implications for Brazil’s economic and political outlook*. Recuperado el 7 de abril de 2022, de Wilson Center: <https://www.wilsoncenter.org/event/will-brazil-go-right-or-left>
- Jiang, S. (2020). New changes in Brazil’s foreign strategy since Bosonaro came into power. *Contemporary World*, 9, 39–46.
- Jin, W. (2010). *An analysis of Lula’s diplomatic policy*. China Foreign Affairs University. Obtenido de <http://ifgga60aabc7d15084b00sn6ouuwcvoxxwv6xvv.fhaz.libproxy.ruc.edu.cn/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD2011&filename=2010243929.nh>
- Martello, A., & Mazui, G. (2020). *Acordo prevê crédito de US\$ 1 bilhão dos EUA para financiar projetos no Brasil, incluindo 5G [Acuerdo prevé un crédito estadounidense de 1.5 millones de dólares para financiar proyectos en Brasil, incluido el 5G]*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de G1: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/20/acordo-preve-credito-de-us-1-bilhao-dos-eua-para-financiar-projetos-no-brasil-incluindo-5g.ghtml>
- Ministerio de Economía de Brasil. (2019). *Boletim de Investimentos Estrangeiros – Países selecionados (3º trimestre de 2019) [Boletín de inversiones extranjeras – Países seleccionados (3º trimestre de 2019)]*. Recuperado el 17 de diciembre de 2021, de <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de>

- conteudo/publicacoes/boletins/boletim-de-investimentos-estrangeiros/arquivos/boletim-de-investimentos-estrangeiros-2013-paises-selecionados-3o-trimestre-de-2019/view
- OECD.(2023). *Foreign direct investment (FDI)*. Recuperado el 6 de abril de 2023, de OECDiLibrary: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/foreign-direct-investment-fdi/indicator-group/english_9a523b18-en
- Samora, R. (2018). *Bolsonaro fala a TV sobre limitar privatização em energia e na Petrobras, teme avanço da China [Bolsonaro habla de televisión sobre limitar privatización en energía y Petrobras, teme progreso de China]*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de Reuters: <https://www.reuters.com/article/energia-bolsonaro-limitapri-va-idBRKCN1MK1YH-OBRBS>
- Sevilla Arias, A. (2015). *Ciclo económico. Obtenido de Economipedia*. <https://economipedia.com/definiciones/ciclo-economico.html>
- Tang, J. (2020). Mo huan zhong xu zhi mian xian shi: Zhong ba Jing ji he zuo zhan xian xin qi xiang [La magia debe finalmente enfrentar la realidad: La cooperación económica China-Brasil muestra nueva fisonomía y señal positiva]. *Imp-Exp Executive*, 2, 40.
- Trevisan, C. (2020). *Brasil não pode se atrasar para pegar o 'bonde' do 5G [Brasil no puede llegar tarde a coger el 'tranvía' del 5G]*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de Estadão: <https://www.estadao.com.br/economia/inglaterra-impoe-derrota-aos-eua-em-guerra-com-a-china/>
- Vidal Liy, M., & Gortázar, N. (2019). *Bolsonaro sela sua reconciliação com a China com propostas de investimento [Bolsonaro selló su reconciliación con China con propuestas de inversión]*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de El País: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/25/internacional/1572013550_723764.html
- Wang, Y. (2015). *An Analysis of Lula Doctrine*. Hebei Normal University. Obtenido de <http://ifgga60aabc7d15084b00sn6ouuwcvoxwv6xvv.fhaz.libproxy.ruc.edu.cn/KCMS/detail/detail.aspx?dbname=CMFD201502&filename=1015343461.nh>
- Wheeldon, T. (2018). *Paulo Guedes, Bolsonaro's double-edged sword in Brazil*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de France24: <https://www.france24.com/en/20181012-guedes-bolsonaro-brazil-elections-populist>
- Xinhua. (2019). *ENTREVISTA: Brasil continuará siendo socio confiable de China, según ministra de Agricultura*. Recuperado el 13 de febrero de 2023, de Spanish.xinhuanet: http://spanish.xinhuanet.com/2019-04/13/c_137973534.htm
- Yan, R. (2021). "Trump tie fen" Bolsonaro wu shi le, dui Biden tai du huan he shuang bian guan xi hui nuan ["Fanático de Trump" Bolsonaro ha sido pragmático, flexibiliza su actitud hacia Biden y calienta relaciones bilaterales]. Obtenido de The Paper: https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_12726539
- Zhang, L., & Lang, L. (2009). Jing ji zhou qi yu dui wai mao yi zhou qi de guan xi [La relación entre el ciclo económico y el del comercio exterior]. *China Collective Economy*, 8, 16–21.
- Zhou, C. (2018). Bolsonaro dang xuan ba xi zong tong yu zhong ba guan xi de wei lai [Bolsonaro elegido como presidente brasileño y el futuro de las relaciones sino-brasileñas]. *Contemporary World*, 12, 50.
- Zhou, Z. (2019). Economic and trade cooperation between China and Brazil has steadily improved. *Maritime China*, 12, 57.
- Zhu, Q., Zhang, M., & Song, C. (2016). Macro-Economic Determinants of Brazilian Antidumping against Chinese Products. *Review of Economy and Management*, 32(5), 155–161.