

Artículo



CEINASEG

Conectamos ideas, transformamos el mundo

Argentina y Brasil ante la nueva multipolaridad: entre autonomía y rivalidad global

Escrito por:

- **Autores:**
 - **Juan Manuel Sotillo Urbistondo:** economista, analista, docente e investigador predoctoral en la UAM, España.
 - **Juan Andrés Gascón Maldonado:** internacionalista, investigador predoctoral contratado en la UAM.
- **Editado por:** Equipo Académico de CEINASEG.

28 de octubre de 2025

Argentina y Brasil ante la nueva multipolaridad: entre autonomía y rivalidad global

Juan Manuel Sotillo Urbistondo y Juan Andrés Gascón Maldonado*

Resumen

Este artículo analiza la evolución de las relaciones internacionales de Argentina y Brasil entre 2000 y 2024 en el marco de la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China, con la Unión Europea como actor secundario pero persistente. A partir de un enfoque comparado, se examina cómo ambos países han intentado conciliar la búsqueda de autonomía con las limitaciones derivadas de su posición periférica en el sistema internacional. El estudio combina datos históricos, comerciales y de inversión extranjera directa para mostrar que el ascenso de China ha transformado los patrones de interdependencia regional, mientras que la UE y Estados Unidos mantienen su influencia en los ámbitos institucional, financiero y tecnológico. Se argumenta que Argentina y Brasil no actúan como meros receptores de presiones externas, sino como agentes que gestionan estratégicamente su ambivalencia entre dependencia y autonomía. En un contexto de multipolaridad inestable, sus trayectorias ilustran los dilemas de América Latina ante la reconfiguración del orden global.

Palabras clave

Multipolaridad, Argentina, Brasil, autonomía, rivalidad, geopolítica

Juan Manuel Sotillo Urbistondo: Licenciado en Economía por la Universidad Carlos III de Madrid y Máster en Análisis de las Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad Rey Juan Carlos. Investigador predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Desde 2025 compagina su labor investigadora con la docencia en el Departamento de Contabilidad de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UAM. Además, cuenta con 15 años trabajando como economista en el área financiera de grandes compañías europeas de diversos sectores económicos.

Juan Andrés Gascón Maldonado: investigador predoctoral contratado FPU por el Ministerio de Universidades en el Dpto. de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Actualmente desarrolla su tesis doctoral sobre relaciones sino-sudamericanas. Es graduado en Estudios Internacionales (UAM) y ha realizado el Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos (UAM). Ha sido parte del comité editorial de varias revistas académicas, además de contar con experiencia en relaciones públicas y organización de eventos académicos.

Introducción

La geopolítica global y la transformación del orden internacional han sido comúnmente abordadas desde la posición de las potencias tradicionales, como Estados Unidos (en adelante, EE. UU.) o Europa (Tovar, 2021). A esto se le ha sumado la (re)emergencia de actores con una posición cada vez más fortalecida, donde entraría el caso de la República Popular China (en adelante, China). Ahora bien, para comprender en profundidad las transformaciones del sistema y el reordenamiento de los focos de poder, resulta cada vez más necesario incorporar el estudio de las agendas y reacciones de los estados usualmente tratados de periféricos que, empero, están cobrando cada vez mayor relevancia, no solo por la conformación de un orden multipolar, sino por el acceso a recursos, posiciones y apoyos estratégicos que les dotan de la oportunidad de ser agentes activos en el tablero internacional.

En este escenario internacional, marcado por la competencia, América Latina se ve comprometida a redefinir y replantear sus vínculos externos, buscando coordinar intereses con potencias tradicionales y emergentes, mientras defiende sus propias agendas. El presente artículo busca analizar cómo, desde una dimensión económica y geopolítica, actores de peso regional como Argentina y Brasil, han gestionado sus relaciones con la Unión Europea, China y EE. UU. en las últimas dos décadas.

Ambos países, por su relevancia ya mencionada, así como por su proyección internacional y producción académica endógena, son ejemplos representativos de lo que la región puede realizar a la hora de navegar en este incierto, pero rápidamente cambiante, panorama global. El artículo plantea, pues, un análisis comparado estructurado y sincrónico, que busca combinar el análisis de fuentes estadísticas del ámbito comercial y económico con el análisis cualitativo de las estrategias de interacción, asociación y negociación entre los actores regionales y las potencias extrarregionales.

Lejos de asumir alineamientos o resistencias permanentes, ligadas a ideologías o decisiones herméticas, se parte de la idea de que América Latina y, concretamente, los casos de estudio (Argentina y Brasil) muestran una trayectoria de estrategias tan pragmáticas como ambivalentes, según desde qué perspectiva se mire.

Considerando que un factor influyente en este proceso ha sido la interacción entre los debates académicos, que están todavía lejos de un consenso claro, y la evolución de las interacciones o lazos económicos, siendo ambas partes de un proceso de reconfiguración geopolítica con características ibero-americanas que inserta a la región y a los países seleccionados en una partida a escala global.

II. Trayectoria de los vínculos en las últimas décadas y su interpretación geopolítica

Considerando que un factor influyente en este proceso ha sido la interacción entre los debates académicos, que están todavía lejos de un consenso claro, y la evolución de las interacciones o lazos económicos, siendo ambas partes de un proceso de reconfiguración geopolítica con características ibero-americanas que inserta a la región y a los países seleccionados en una partida a escala global.

El contexto actual es producto de una intensa trayectoria de cambios que ha presenciado la divergencia y convergencia de las agendas nacionales y regionales con las potencias tradicionales y emergentes. A finales de la década de los 90 e inicios de los 2000, las relaciones con China, la Unión Europea y los EE. UU. estuvieron marcadas por la herencia de la Guerra Fría y el establecimiento de nuevas prioridades y puntos de partida.

Tanto para Argentina como para Brasil, este período fue un trance entre interno y externo. Interno, por los procesos de democratización que habían asumido poco antes y, externo, por la renovación de muchos vínculos. Por ejemplo, EE. UU., erigido como la (presunta) potencia dominante, había firmado con Argentina un acuerdo bilateral de inversiones, mientras mantenía un acercamiento progresivo con base en el nuevo régimen democrático brasileño. Por su parte, la Unión Europea, también en consolidación, despliega una serie de acercamientos de interés geoeconómico y busca fomentar la asociación birregional a través de vínculos como los acordados con el Mercosur, con el Acuerdo de Asistencia Técnica (1992) y el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (entrando en vigor en 1999). Bilateralmente, firma con Argentina un Acuerdo Marco para la Cooperación Económica y Comercial (1990), seguido de un acuerdo similar con Brasil tan solo dos años después (1992).

Con China, el progresivo acercamiento que se había iniciado desde el surgimiento de la República Popular derivó en hermanamiento de ciudades, visitas oficiales e intercambios político-culturales cada vez más frecuentes (Urdinez, Knoerich y Ribeiro, 2016). El proceso de democratización en ambos países permitió que el restablecimiento de relaciones pasara a una etapa de vinculación más explícita, cuyo acuerdo pionero fue la firma de la Asociación Estratégica entre China y Brasil en 1993.

Examinando estos antecedentes, se observa que, a nivel bilateral y entre bloques, Argentina y Brasil impulsaron un regionalismo pragmático y una política exterior abierta que fortaleciese su propia posición regional (Riggiorozzi y Tussie, 2012). Esta lógica de autonomía periférica, que guarda sus bases en el pensamiento de autores como Helio Jaguaribe (1979), pretendía acercarse al resto del mundo desde una posición más equilibrada, usando la liberalización comercial y los vínculos económicos como vehículo relacional.

Ahora bien, no tardó la historia en marcar nuevos hitos. Como si de un “evento canónico” se tratase, el inicio de la “lucha contra el terror” desde EE. EE. UU. tras el 11-S y la incorporación de China en la OMC en 2001 marcarían nuevos ritmos. EE. EE. UU. giraba hacia Oriente Medio mientras presenciaba una mayor divergencia de intereses con América Latina, protagonizada por la “marea rosa”. Un ejemplo de esto fueron las Cumbres de las Américas, pues con gobiernos como el de Néstor Kirchner o Lula da Silva, tanto Argentina como Brasil demostraron su iniciativa para potenciar agendas más autónomas a nivel regional (Tussie, 2024). Con la Unión Europea, las divergencias intra-bloque o coyunturas como la crisis de 2008 ralentizaron el proceso, aunque, especialmente en Brasil, se buscó seguir impulsando un posible acuerdo. China, por su parte, que había recibido un apoyo fundamental de Brasil para su incorporación a la OMC y, coincidiendo con el alejamiento de y hacia EE. EE. UU. logró afianzar nuevas asociaciones estratégicas como la alcanzada con Argentina en 2004 (Jenkins, 2012).

Hacia 2010 ya se podían evidenciar varias dinámicas de interés estratégico. EE. UU., a pesar de la aversión que recibía de algunos países de la región, sostenía cierta influencia regional en materia de seguridad (agenda antinarcótica que todavía persiste) o inversión en sectores relevantes como el energético en Brasil. La Unión Europea se consolidaba como socio económica y política, siendo la principal inversora en Argentina y Brasil, con fuerte presencia en el ámbito financiero, manufacturero y energético.

En el caso de China, ya se observaba el aceleramiento e incremento de los intercambios comerciales y su traducción en mayores lazos político-estratégicos, como desarrolla el primer Libro Blanco sobre la relación con América Latina elaborado por Pekín en 2008, reflejado en el primer Foro China-CELAC celebrado en 2014 y potenciado por el reconocimiento de “una sola China”, en detrimento de Taiwán (González Jáuregui y Tussie, 2023; Da Browksi, Musialkowska y Polverari, 2018). En síntesis, desde los inicios hasta la segunda década de los 2000, se consolidó una triple dinámica: EE. UU. redujo su centralidad en el Cono Sur (con la derrota del ALCA como símbolo), la Unión Europea reforzó su papel como inversor estable a través de Mercosur, y China emergió como un socio que empezaba a ser percibido como alternativa estratégica.

Hacia 2020, la multipolaridad que emergía años atrás era más explícita y las transformaciones globales marcaban nuevos hitos. EE. UU. asumió la pérdida de influencia global y, en respuesta, viró su atención hacia el Pacífico, donde identificó a China como su mayor rival. Así también intentó recuperar algunas posiciones de influencia en América Latina, por ejemplo, en las Cumbres de las Américas de 2009 y 2012 con la Administración Obama, pero sin alcanzar ningún éxito y girando nuevamente hacia el desencuentro a partir de la política de presión arancelaria que impulsó Donald Trump en su primer mandato (Koleski y Blivas, 2018).

Con el viejo mundo se alcanza un nuevo hito cuando, en 2019, la Unión Europea y el Mercosur anuncian la conclusión de la fase técnica del acuerdo birregional, aunque su tramitación es rápidamente afectada por el cambio de prioridades, producto del auge del proteccionismo, la guerra de Ucrania o la pandemia del Covid-19. Por último, con China, la iniciativa de la “Nueva Ruta de la Seda” anunciada en 2013 por el recién nombrado presidente Xi Jinping y la renovación de la estrategia con América Latina, renovada en 2016 e integrada al Plan Quinquenal 2016-2020, empezó a atraer cada vez más atención. Proyectos cada vez más significativos a nivel económico dieron la base para un récord en términos comerciales que alcanzó los 480 mil millones de dólares en 2023, con Brasil y Argentina entre los primeros socios, así como cada vez mayores vínculos en lo educativo y cultural, por ejemplo, con los intercambios organizados por el Centro Mundial de Sinología (Schulz y Denardi, 2024; Soreanu, 2013; Urdinez et al, 2016).

Este período también es testigo del ascenso de los debates políticos y académicos en torno a estos vínculos. Por un lado, las diferentes valoraciones con respecto a la relación con China examinaban las cada vez más visibles asimetrías del vínculo comercial, por ejemplo, en torno a quién se beneficia del valor agregado de los recursos extraídos, abriendo el debate en torno al riesgo de primarización de las economías latinoamericanas (Jenkins, 2022; 2012). Por otro lado, los intentos de un “regionalismo simétrico” o asociación equilibrada con la Unión Europea se desvanecen nuevamente ante dinámicas similares, con detractores claros como Francia, reticente a abrir el mercado europeo a productos agrícolas externos en (presunto) detrimento de la industria local. Esto reimpulsó el debate sobre el verdadero peso del “poder normativo” europeo y la prioridad que merecía la relación en las agendas latinoamericanas. Incluso con la motivación de ambas partes en torno a las cumbres UE-Mercosur y UE-CELAC. Salvo las dinámicas de cooperación al desarrollo, la Unión Europea no ha podido terminar de traducir su peso económico en influencia o relevancia geopolítica.

Acercándonos al presente, se observan algunos procesos significativos, aunque no necesariamente extensos, que demuestran la delgada línea que separa el pragmatismo de la ambivalencia de Argentina y Brasil en su política exterior y permiten situar el contexto actual. Los cambios políticos internos de ambos países reflejan precisamente esos debates en torno a qué relación priorizar y cómo ajustar los vínculos materiales e ideológicos. Esto se puede visualizar en los cambios que supusieron los gobiernos de Jair Bolsonaro (2019-2022) en Brasil y Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina. Ambos gobiernos fueron retórica y políticamente más propensos al acercamiento a EE. UU., no solo por posibles afinidades ideológicas, sino en conexión con factores internos como la gestión de la deuda argentina o el interés de Brasil de potenciar su rol como mediador regional ante el vecino del norte (Soreanu, 2013).

Ahora bien, ambos gobiernos podrían ser catalogados externamente desde esa ambivalencia planteada al inicio, o pragmatismo si es visto desde adentro. A pesar de que Macri y Bolsonaro mantuviesen una clara intención de mejorar sus vínculos con Washington, la presencia económica europea seguía siendo muy relevante y el incremento de las inversiones o acuerdos con China haría que, por ejemplo, en el caso de Bolsonaro, se asumiese una explícita moderación con respecto a Pekín y se continuase la línea de sus predecesores con respecto a los BRICS (Ugarteche, Leon y García, 2023).

El cambio a un nuevo gobierno de Lula en Brasil y la transición entre la vuelta al kirchnerismo con Alberto Fernández y el vuelco radical con Javier Milei tampoco cambian esta dinámica, pues China y Europa siguen sosteniendo su peso. Pese a los intentos de Washington que aún hoy pretenden disminuir el peso de la relación entre Pekín y Buenos Aires, China concretamente es la que más rápido ha podido contener la aversión y atestiguar la moderación paulatina de Javier Milei, quien mantuvo en su inicio una visible hostilidad hacia el socio asiático hasta que las presiones internas y externas le invitaron a replegarse discursivamente.

III. Profundizando en la relevancia económica de las relaciones: ¿qué indican las cifras de inversión y comercio de las últimas dos décadas en Argentina y Brasil?

La evolución de las magnitudes comerciales y de inversión extranjera directa de las últimas dos décadas (entre 2004 y 2024) en Argentina y en Brasil¹, permite vislumbrar los cambios que se han producido en las relaciones económicas entre ambos países y EE. UU., China y la Unión Europea. El análisis de estas variaciones permite atisbar que hay detrás del acercamiento o alejamiento entre las dos grandes economías sudamericanas y los tres grandes actores extrarregionales.

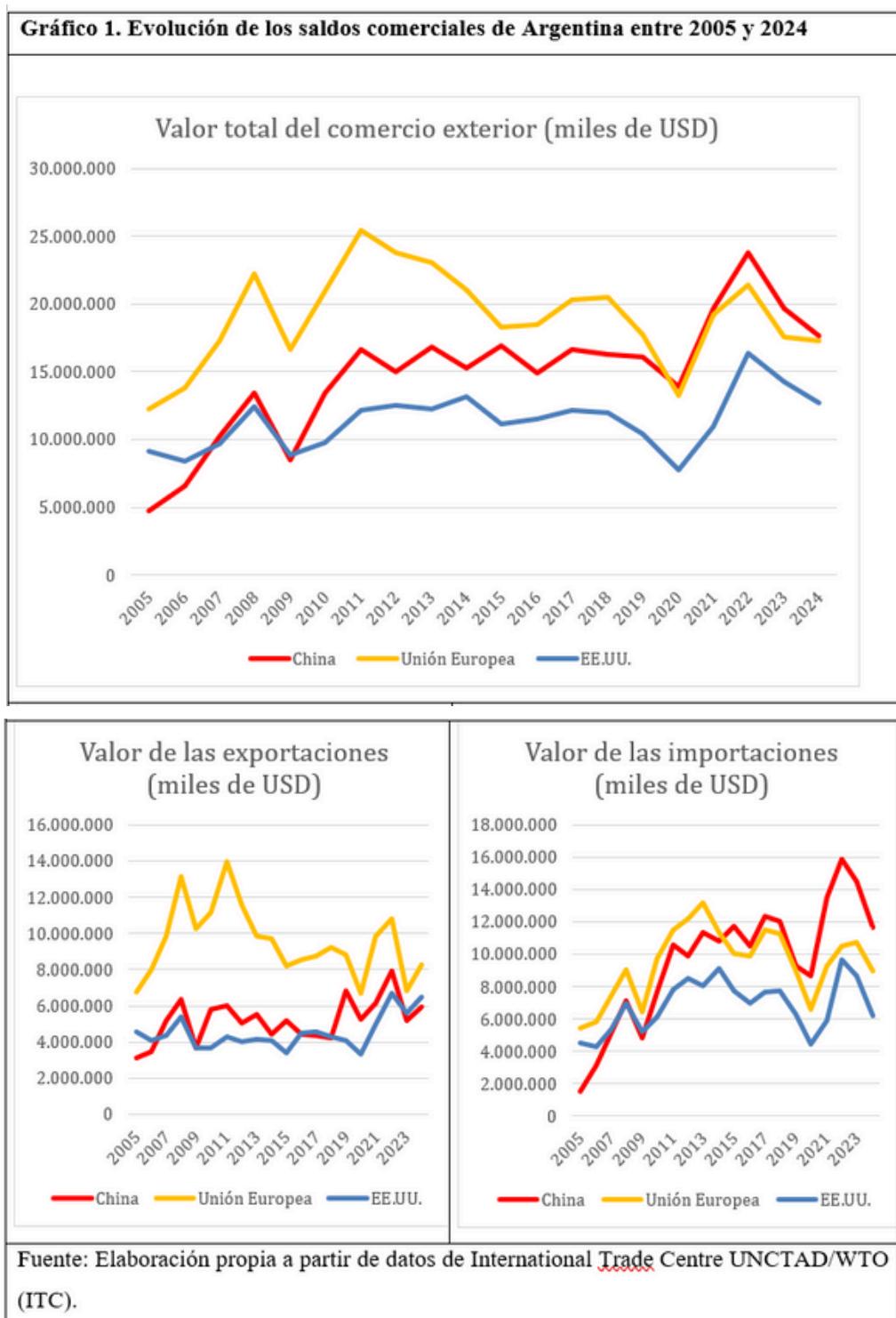
Flujos comerciales

Los flujos comerciales de Argentina y Brasil con el resto del mundo no han permanecido ajenos a las dinámicas y cambios históricos reseñados en apartados anteriores. Si bien es cierto que muchas veces los ciclos de relaciones políticas y económicas no se ven acompañados, la realidad es que la lógica del “follow the money” puede ayudar a entender las estrategias internacionales y los intereses de unos países con respecto a otros.

En cuanto a Argentina, la principal tendencia que se observa a lo largo de las dos décadas de estudio es un papel cada vez más relevante de China en los flujos comerciales absolutos. Si bien es cierto que Pekín en la década de los 2000 era un actor comercial ampliamente superado tanto por EE. UU. como por la Unión Europea, es a partir de la crisis económica internacional iniciada en 2008, cuando China comienza a tener un mayor peso en los flujos comerciales argentinos.

1) Para este análisis se han utilizado datos de comercio provenientes de la base de datos Trade Map Database confeccionada por el International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC), y datos de los flujos de inversión extranjera directa provenientes de las estadísticas generadas por el Banco Central de la República Argentina y el Banco Central do Brasil.

A partir del año 2009, el valor de las transacciones comerciales entre Buenos Aires y Pekín superó al de Buenos Aires con Washington. Este flujo comercial creciente, marcado por las exportaciones de materias primas y productos agrícolas desde Argentina a cambio de la adquisición de insumos industriales, manufacturas y bienes tecnológicos de China, se ha mantenido a lo largo de los años, llegando a superar a la Unión Europea como socio comercial destacado del país en 2019, tras las turbulencias económicas producidas por la COVID'19 (ver Gráfico 1).



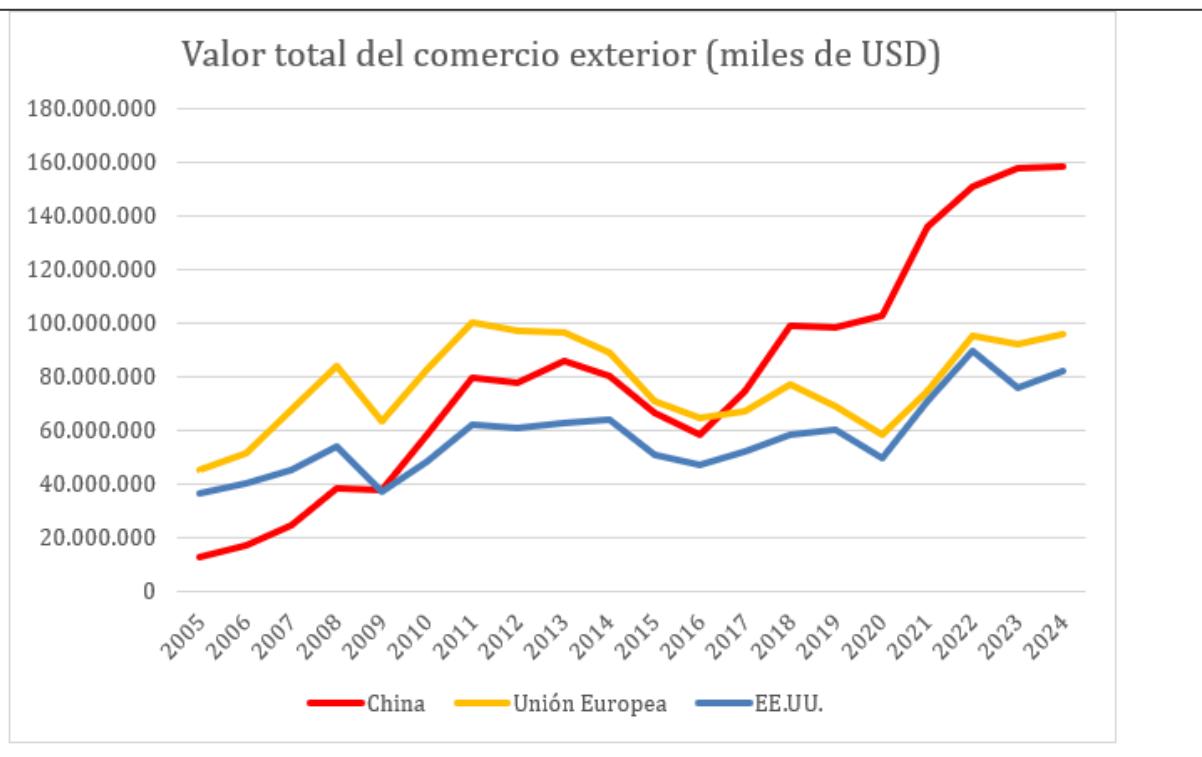
Históricamente, la Unión Europea había sido el socio comercial aventajado de Argentina desde el comienzo del siglo XXI, siendo de entre los tres grandes socios extrarregionales, el principal importador y exportador con marcada distancia con EE. UU. y China. Esta primacía del flujo comercial con destino a Europa se ha mantenido a lo largo de las dos décadas, ya que en materia exportadora la Unión sigue siendo un destacado mercado para los productos argentinos, si bien es cierto que a lo largo de los años China cada vez se acerca más a los niveles de exportación de productos argentinos hacia Europa (ver Gráfico 1).

La tendencia de rápido crecimiento de China en los flujos comerciales con Argentina se observa sobre todo en los datos de las importaciones, donde su ascenso meteórico dejó ya atrás en 2009 a EE. UU. como origen de las importaciones argentinas, y sobrepasó al bloque europeo en 2015. Desde entonces, China se ha posicionado de forma destacada sobre los otros dos socios extrarregionales (ver Gráfico 1).

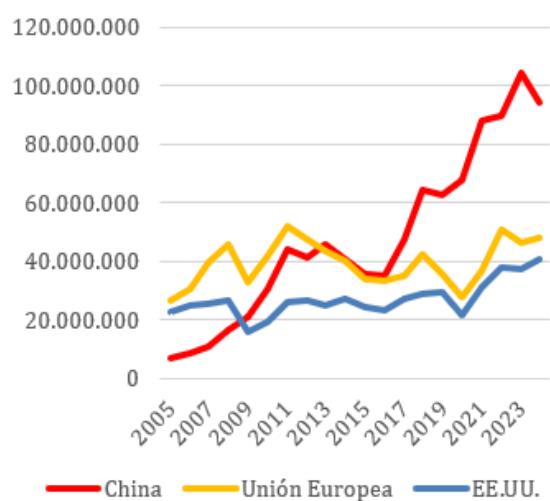
En el caso de Brasil, existen ciertas similitudes con el caso argentino, ya que, a comienzo del periodo de estudio, en 2005, el principal socio extrarregional de Brasil en los flujos comerciales era la Unión Europea, seguida de EE. UU. y, China, en unos niveles bastante inferiores a los de los otros dos socios. Esta tendencia cambió a lo largo del tiempo, ya que a partir de 2010 las transacciones entre Brasilia y Pekín superaron en valor a las de Brasilia con Washington, y a diferencia del caso argentino, no es hasta 2017, coincidiendo con el “Brexit”, que el valor de las transacciones comerciales con Pekín no superó a las de la Unión Europea (ver Gráfico 2).

Desde entonces, el ascenso meteórico de las cifras comerciales entre Brasil y China no ha cesado, y de forma análoga a Argentina, el punto de inflexión con respecto a Washington se produjo durante la crisis financiera internacional de 2008, aunque bien es cierto que el sobrepaso de Pekín a Bruselas fue dos años antes que en el país vecino.

Gráfico 2. Evolución de los saldos comerciales de Brasil entre 2005 y 2024



Valor de las exportaciones (miles de USD)



Valor de las importaciones (miles de USD)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC).

A diferencia de Argentina, el crecimiento comercial chino se vio sobre todo en los datos de exportaciones, donde ya desde 2013, Pekín había superado a los otros dos socios comerciales extrarregionales, apoyado en su gran demanda de productos agrícolas, mineros y energéticos que caracterizaron el rápido desarrollo de China en las dos primeras décadas del siglo XXI. En cuanto a la procedencia de las importaciones brasileñas, ya en 2012 China superó a EE. UU. como origen de las exportaciones brasileñas, y no es hasta 2019 y la crisis de la COVID-19 que Pekín sobrepasa en valor agregado a los productos provenientes de Bruselas.

Tanto en el caso argentino, como en el brasileño, se observa que el ascenso de China como socio comercial ha sido rápido e imparable. Con unos EE. UU. que muestran una clara tendencia de estancamiento o sostenimiento de sus flujos comerciales con ambos países a lo largo del periodo de estudio, y una Unión Europea que pierde paulatinamente peso comercial a partir de la década de 2010, y que, aunque mantiene un peso muy relevante como socio comercial, se ve desplazado por los mayores volúmenes de flujos comerciales con Pekín.

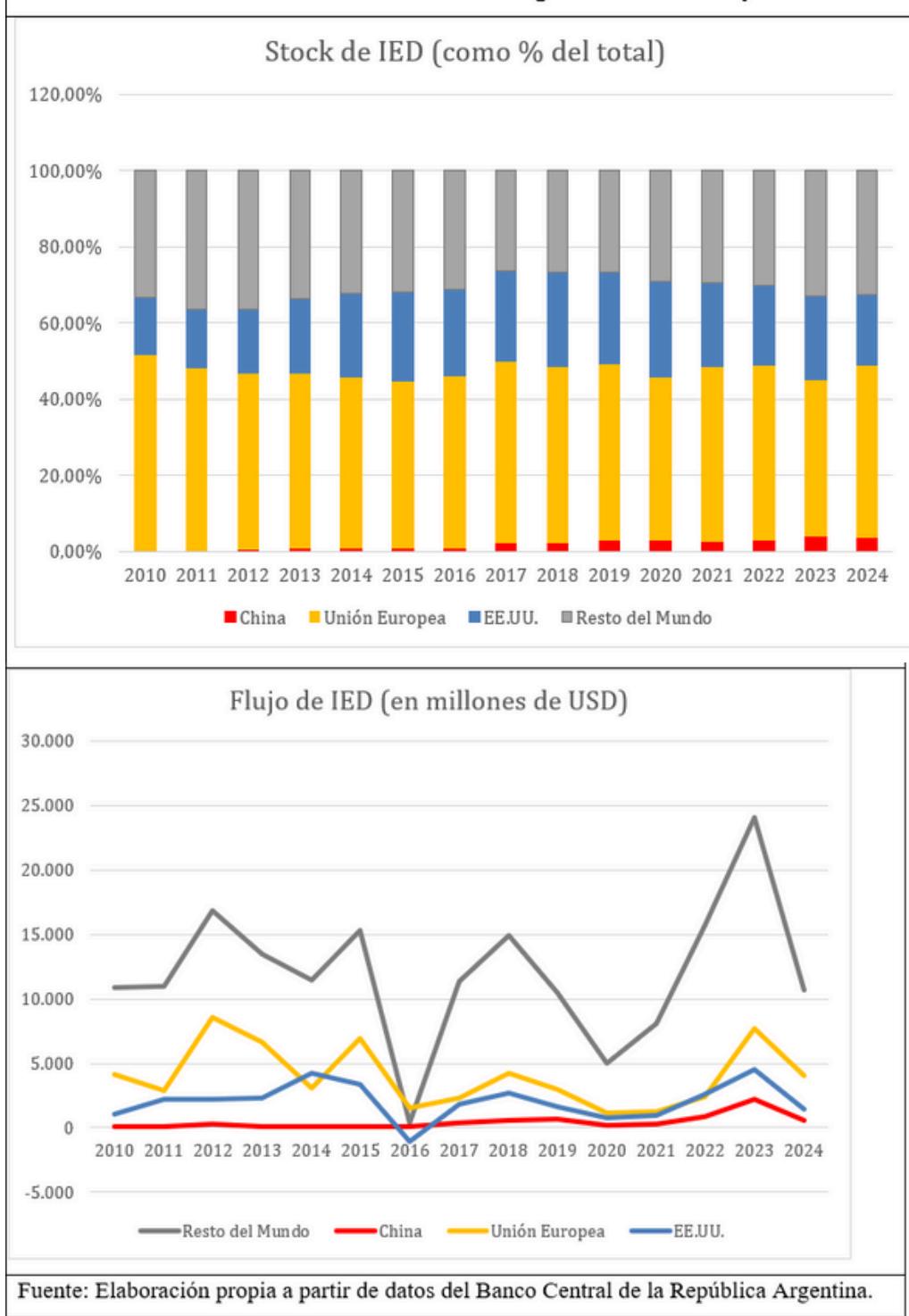
Inversiones

Las cifras de Inversión Extranjera Directa (IED) muestran una aproximación ciertamente distinta a las cifras de comercio, ya que paradójicamente muestran una menor penetración de China y sus empresas e inversores tanto en Argentina como en Brasil.

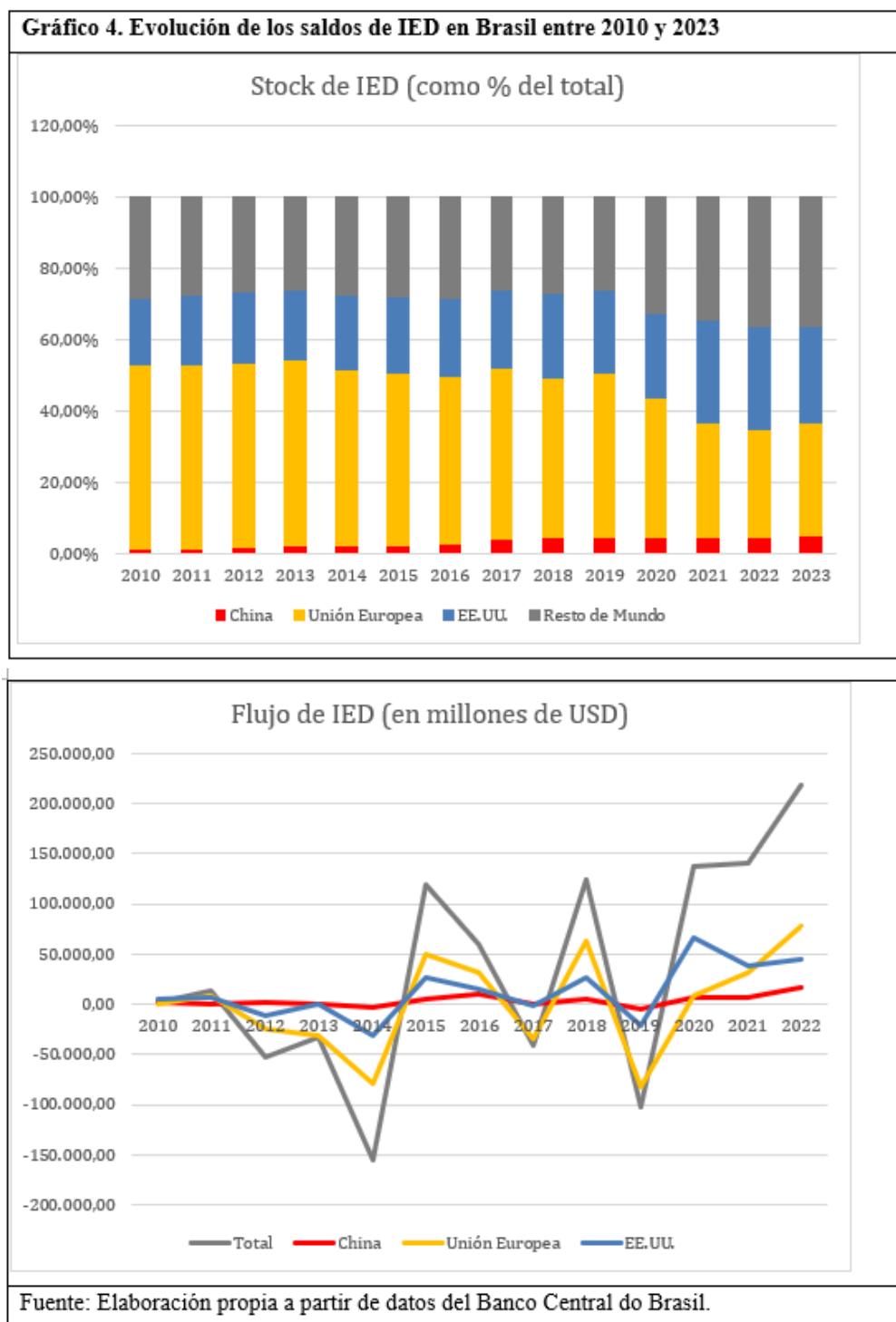
En Argentina, los datos muestran cómo la Unión Europea ha sido, y es, el mayor inversor en el país durante el periodo de estudio. Su peso como principal inversionista es indiscutido, aunque se observa un descenso desde más del 50% total de IED que ostentaba en 2004 hasta el nivel cercano al 45% existente en 2024 (ver gráfico 3). El segundo socio inversor del país, EE. UU., se ha mantenido más o menos estable en torno al 20% del total de IED, ambos seguidos a mucha distancia por China, cuyo perfil inversor relevante no comienza a despuntar hasta épocas muy recientes, y con unas cifras bastante más modestas. Esta tendencia es también observable en las cifras de flujo de inversiones donde EE. UU. y la Unión Europea se disputan el puesto de principal emisor de flujos de inversión a lo largo de las últimas dos décadas, seguidos de lejos por Pekín con unos niveles más modestos (ver Gráfico 3).

Las inversiones europeas y norteamericanas atañen a todos los sectores económicos del país, pero estuvieron protagonizadas por los sectores de infraestructura energética y de comunicaciones, y el sector industrial, donde las compañías de ambos bloques tienen un protagonismo muy relevante en la economía argentina. Este hecho contrasta con unas inversiones procedentes de China centradas en los sectores extractivos, y que son mucho menores a las de los otros dos socios extrarregionales.

Gráfico 3. Evolución de los saldos de IED en Argentina entre 2010 y 2024



En cuanto a Brasil, los datos muestran una situación similar a la argentina, con una relevancia de la Unión Europea y EE. UU. como primer y segundo inversionistas en el país. No obstante, se observa cómo el peso relativo de Europa se va reduciendo paulatinamente (pasa del 52% al 32% a lo largo del periodo de estudio), dando paso a mayores pesos proporcionales de EE. UU. (que pasa del 19% al 27%). La tendencia en cuanto a China es similar a la de Argentina, y el país asiático va ganando importancia inversora a lo largo del tiempo, pero sin alcanzar los niveles de los otros dos socios extrarregionales (ver Gráfico 4).



Si bien es cierto que la evolución de las inversiones muestra un papel preponderante de la Unión Europea y de EE. UU. como principales inversionistas, también se percibe la creciente presencia de China y sus empresas como inversores (Oliveira y Myers, 2021; Paz y Bona, 2024). Es probable que parte de las inversiones procedentes de China, que son muy dadas a utilizar la triangulación de inversiones, estén siendo percibidas en las estadísticas como inversiones procedentes de otras jurisdicciones, lo que sobre todo en el caso de Argentina (ya que a diferencia de Brasil sus estadísticas no recogen el beneficiario final de las inversiones) pueden estar infravalorando el poder inversor de Pekín en ambos países.

IV. Navegando entre la rivalidad global, la autonomía y la dependencia

El análisis histórico y económico presentado evidencia que Argentina y Brasil se desenvuelven en un escenario internacional dominado por una rivalidad creciente entre EE. UU. y China, donde la Unión Europea ocupa un papel geopolítico complementario, pero todavía económicamente relevante. Sin embargo, más que simples receptores pasivos de estas tensiones, ambos países han buscado maniobrar entre las oportunidades y los riesgos que plantea esta competencia global, intentando preservar márgenes de autonomía frente a dependencias históricas y nuevas asimetrías emergentes (González Jáuregui y Tussie, 2023; 2023a).

La rivalidad sinoestadounidense no solo redefine el mapa económico mundial, sino que introduce nuevas lógicas de vinculación. Mientras Washington tiende a interpretar su relación con América Latina desde parámetros de seguridad y afinidad política, Pekín lo hace desde una estrategia de inserción económica y proyección global basada en infraestructura, comercio e inversión selectiva que solo ha empezado a promover vínculos culturales cuando ya existía una fuerte presencia material.

Argentina y Brasil, en este contexto, enfrentan el desafío de articular una posición propia que combine pragmatismo económico con coherencia política, no solo para superar una mera ambivalencia, sino también para poder defender sus propios intereses (Merino, 2019; Merino y Narodowsky, 2015).



Imagenes. Izquierdo: plantación de soja en Brasil; centro: presidentes del Mercosur y Ursula Von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, en la reunión para la declaración conjunta de un acuerdo UE-Mercosur (Mercosur, 2024); derecha: sede del ICBC de China en Puerto Madero, Buenos Aires (Deensel, 2017)

En el plano comercial, la creciente centralidad de China ha modificado la estructura de dependencias: ambos países exportan principalmente materias primas e importan manufacturas y bienes de capital, lo que reproduce el patrón centro-periferia bajo nuevas condiciones sin que existan suficientes garantías de que esto vaya a mejorar. No obstante, la persistencia del peso inversor de la Unión Europea y de EE. UU. sugiere que el desplazamiento de Occidente no es total, sino que se reconfigura en función de las ventajas comparativas de cada socio. La interdependencia con China convive, por tanto, con una continuidad estructural de los vínculos financieros, tecnológicos y normativos con las potencias tradicionales, donde la asimetría sigue siendo un factor negativo para América Latina en todas ellas (Jenkins, 2022).

En este entramado, la autonomía estratégica no se mide tanto por la capacidad de ruptura, sino por la habilidad de modular las dependencias y escoger los espacios y ámbitos en donde defender una mejor posición. Tanto Argentina como Brasil han practicado históricamente una forma de autonomía relacional: dialogan con múltiples centros de poder sin alinearse completamente con ninguno. Esa estrategia de equilibrios flexibles, que combina cooperación con China, diálogo con la Unión Europea y una relación instrumental con EE. UU, puede indicar una maduración de la política exterior regional, que reconoce los límites de la confrontación y busca ganar margen en la negociación internacional.

No obstante, también cabe otra lectura, que precisamente refuerza la ambivalencia por encima del pragmatismo. En este sentido, Argentina es el país más afectado, pues a pesar de que su volatilidad política le permite mantener distancias con cada potencia extrarregional, sin profundizar demasiado en cada una, esto también le condiciona la inconsistencia, con proyectos o alianzas que difícilmente sobreviven más de un mandato.

Aunque democráticamente hablando pueda reflejar la funcionalidad de la alternancia política, geopolíticamente hablando no dota al estado de suficiente coherencia exterior o le merma significativamente en la construcción de una agenda exterior estatal a largo plazo, funcionando a escalas visiblemente menos equiparables a las estrategias chinas, europeas o estadounidenses.

En este sentido, Brasil refleja una mayor consistencia en cuanto a su política exterior, pues, a pesar de las controversias políticas internas y la polarización que también comparte con su vecina, los gobiernos brasileños han sido capaces de sostener un enfoque similar a pesar del color político. Esto vuelve a reflejarse tanto en el cambio de las interacciones durante el gobierno de Bolsonaro, amigable con EE. UU., pero atento a sus vínculos con China, como en el actual gobierno de Lula da Silva, que no teme marcar sus distancias con Washington, pero tampoco se acopla enteramente a las agendas de Pekín y Bruselas en cuanto a la Nueva Ruta de la Seda o la adopción de todos los criterios de calidad y gestión ambiental exigidos sobre productos de exportación hacia Europa.

Para comprender cómo convergen o se manifiestan ambas lecturas, resulta necesario incorporar al análisis a los actores no estatales. Sectores empresariales, agroexportadores, universidades y think tanks han desempeñado un rol relevante en la apertura de canales con China y en la interpretación de sus implicaciones (Feng, Gao y Jiang, 2018; González-Vicente, 2012, Schulz, 2024). Estos actores, en muchos casos, presionan a favor de la diversificación de socios, mientras que otros, como parte del establishment financiero o los medios tradicionales, mantienen afinidades históricas con EE. UU. o Europa. Esta interacción entre niveles de decisión genera una diplomacia multicapas, donde la política estatal se entrelaza con intereses económicos y simbólicos que reflejan la heterogeneidad de las sociedades latinoamericanas.

Un ejemplo de ello es el sector agroindustrial, especialmente fuerte en Argentina y Brasil, que encuentra en China un socio ideal mientras algunos grupos políticos ven en Europa o EE. UU. un socio más afín (Lin, 2015). De la misma forma, movimientos sociales, comunidades rurales o indígenas encuentran en los macroproyectos extractivos de Pekín o Washington una amenaza similar, así como una pérdida de control sobre los recursos estratégicos disponibles como el litio o el coltán.

Por otro lado, la rivalidad global también ha tenido efectos ambivalentes en el proceso de integración regional. La competencia entre potencias ha fragmentado las posiciones de América del Sur en torno a proyectos como el Mercosur o la CELAC, dificultando una respuesta común frente a la disputa sinoestadounidense. Aún así, tanto Argentina como Brasil han buscado revitalizar esos espacios, especialmente bajo el nuevo ciclo progresista, como plataformas para negociar colectivamente y aumentar su poder de interlocución (Lin y Rodríguez, 2024; Merino y Narodowsky, 2015). La convergencia entre ambos, aunque no exenta de tensiones y dependiente del presidencialismo polarizado que caracteriza ambos regímenes, se presenta como condición necesaria para que la autonomía regional trascienda el discurso y se traduzca en capacidad efectiva de decisión.

Finalmente, la rivalidad entre potencias también ha impulsado una reflexión más amplia sobre el lugar de América Latina en la transición global hacia la multipolaridad. En este escenario, Argentina y Brasil encarnan modelos distintos pero complementarios: el primero, con una política exterior oscilante y dependiente de urgencias económicas; el segundo, con una proyección más institucional y capacidad de liderazgo regional (Montoya, Lemus y Kaltenecker, 2019). En ambos casos, la autonomía se concibe como un proceso dinámico, condicionado por la estructura global de poder, pero también por la voluntad de los propios actores nacionales de redefinir su inserción internacional.

En suma, Argentina y Brasil no son simples escenarios de disputa entre potencias, sino actores que aprenden a navegar entre la rivalidad global, la autonomía posible y la dependencia persistente. Su experiencia ilustra el dilema más amplio de América Latina: cómo aprovechar la competencia entre grandes potencias para ampliar su margen de maniobra sin caer en nuevas subordinaciones, articulando una política exterior pragmática que combine intereses nacionales, integración regional y presencia global.

V. Conclusiones

El recorrido histórico y económico comparado de Argentina y Brasil muestra que la reconfiguración de sus relaciones exteriores no puede entenderse como un simple desplazamiento de socios, sino como un proceso complejo de reajuste estructural en un entorno de rivalidad global. La emergencia de China como socio comercial dominante y su paulatina inserción financiera han modificado la geometría de las dependencias tradicionales, sin llegar a reemplazar del todo el peso institucional, tecnológico y normativo de EE. UU. y la Unión Europea (Liang, 2019).

La diversificación, más que un signo de alineamiento o ruptura, constituye un intento de dotar de coherencia a una búsqueda de autonomía que, aunque relativa, refleja una mayor sofisticación estratégica en las políticas exteriores del Cono Sur y, hasta cierto punto, de la región entera.

Los datos muestran que la inserción de China en la región se ha producido de forma asimétrica: su peso en el comercio exterior es abrumador, pero su presencia en inversión directa continúa siendo marginal. Buena parte de los flujos financieros atribuidos a China se canaliza mediante mecanismos indirectos (fondos triangulados desde el Caribe o filiales registradas en paraísos fiscales), lo que dificulta la trazabilidad de los capitales y contribuye a sobredimensionar o subestimar su presencia efectiva en algunos sectores.

A ello se suma la naturaleza estatal o paraestatal de buena parte de las empresas o bancos chinos, cuyos proyectos combinan objetivos económicos y estratégicos, que ya superan a EE. UU., la Unión Europea o la banca internacional tradicional. Frente a este patrón, EE. UU. y la Unión Europea mantienen una presencia más institucionalizada y diversificada, especialmente en inversión productiva, pero empezando a presenciar otra muestra de la rivalidad en el ámbito tecnológico, la cooperación universitaria, y el impacto cultural.

Nuevamente, se reitera la importancia de considerar las dinámicas internas de ambos países como contextos insoslayables de su política exterior. En Argentina y Brasil, la articulación entre gobiernos, empresas, academia y sociedad civil genera un entramado de actores con intereses heterogéneos: mientras algunos sectores industriales, tecnológicos y financieros mantienen afinidad con los marcos regulatorios occidentales, el mundo agroexportador y energético ha sido clave en la expansión de la agenda china.

La academia y los centros de pensamiento, por su parte, se han convertido en espacios intermedios de diálogo y legitimación, capaces de traducir los debates globales en claves locales a través del debate de sino-perspectivas entre el optimismo, el pesimismo y el escepticismo. Estas interacciones complejizan el proceso de toma de decisiones y explican por qué las relaciones internacionales de ambos países no responden a un único vector ideológico, incluso entendiendo la polarización política vigente, sino a una combinación de presiones estructurales y cálculos pragmáticos.

El escenario político reciente introduce nuevos matices en esta ecuación que están en proceso de marcar los hitos del futuro cercano. En Argentina, el giro de Javier Milei hacia una política abiertamente pro-estadounidense podría acentuar la distancia con China y tensionar la inserción del país en espacios multilaterales como la CELAC, el Mercosur o los BRICS, aunque las restricciones macroeconómicas podrían forzar una moderación pragmática. En Brasil, el liderazgo de Lula da Silva mantiene, al menos discursivamente, una apuesta por el multilateralismo y la integración regional, pero su menor proactividad respecto a etapas anteriores podría limitar la capacidad de Brasil para sostener una agenda regional coordinada sin superar la amenaza de una primarización económica. En conjunto, el panorama sugiere que el margen de autonomía regional dependerá tanto de la estabilidad política interna como de la habilidad de ambos países para transformar la rivalidad entre potencias en una fuente de oportunidades, y no de nuevas subordinaciones.

De cara al futuro inmediato, la cuestión central no radica únicamente en qué potencia predominará en la región, sino en cómo Argentina y Brasil administrarán su dependencia relativa en un contexto multipolar inestable. La competencia entre Washington y Pekín ofrece márgenes para la negociación, pero también impone condicionamientos financieros y tecnológicos que restringen la capacidad de acción a un juego de suma cero. La sostenibilidad de la autonomía regional dependerá, en última instancia, de la coordinación entre ambos países, del fortalecimiento institucional de bloques como el Mercosur y de la capacidad para articular políticas de desarrollo que trasciendan la lógica extractiva y las particularidades ideológicas. Solo así la región podrá convertir su posición intermedia en un activo estratégico y no en un punto de vulnerabilidad frente a la rivalidad global.

Bibliografía

Da Browski, M., Musialkowska, I., y Polverari, L. (2018). EU-China and EU-Brazil policy transfer in regional policy. *Regional Studies*, 52 (9), 1169-1180.

Feng, Y., Gao, Z. y Jiang, W. (2018). What attracts China's contracts to Latin America and the Caribbean? An empirical study of the determinants of Chinese contracts. *Economic and Political Studies*, (6) 1, 91-117.

González-Vicente, R. (2012). Mapping Chinese Mining Investment in Latin America: Politics or Market? *The China Quarterly*, (209), 35-58.

González Jáuregui, J. y Tussie, D. A. (2023). China's Economic Presence in South America: Implications for the Dynamics of Intraregional Cooperation. *URVIO* [online], (36), 7-25.

González Jáuregui, J. y Tussie, D. A. (2023). China's BRI extension to South America: Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-pandemic. Routledge.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica: una teoría de la dependencia y del desarrollo nacional. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.

Jenkins, Rhys. 2012. "Latin America and China, a new dependency?" *Third World Quarterly* 33 (7): 1337-1358.

Jenkins, R. (2022). China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? *Journal of Current Chinese Affairs*, (51) 1, 13-39.

Koleski, K. y Blivas, A. (2018). China's Engagement with Latin America and the Caribbean. U.S.-China Economic and Security Review Commission (2018, October 17).

Liang, W. (2019). Pulling the Region into its Orbit? China's Economic Statecraft in Latin America. *Journal of Chinese Political Science*, (24), 433-449.

Lin, Yue. (2015). "Firm heterogeneity and location choice of Chinese firms in Latin America and the Caribbean: Corporate ownership, strategic motives and host country institutions." *China Economic Review* 34: 274-292.

Lin, Y. y Rodríguez, M. E. (Eds.) (2024). *China and international norms: Evidence from the Belt and Road Initiative*. Routledge.

Merino, G. E. (2019). Guerra comercial y América Latina. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 134 (5), 67-98.

Merino, G. y Narodowsky, P. (2015). La agudización de las tensiones globales: Análisis de la crisis del orden unipolar y los conflictos geoestratégicos desde una perspectiva centro-periferia. *Estudios Socioterritoriales*, 18, 81-99.

Montoya, M.A., Lemus, D. y Kaltenecker, E. (2019). The Geopolitical Factor of Belt and Road Initiative in Latin America: The cases of Brazil and Mexico. Latin American Journal of Trade Policy, (5), 6-21.

Oliveira, G.L.T. y Myers, M. (2021). The Tenuous Co-Production of China's Belt and Road Initiative in Brazil and Latin America. Journal of Contemporary China, (30) 129, 481-499.

Páez, S., y Bona, L. (2024). China and the reshaping of the Argentinian and Brazilian development models during the 21st century. Economia e Sociedade Campinas, 33 (3), 1-32.

Riggiori, P. y Tussie, D. (Eds.) (2012). The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America. Springer Netherlands

Schulz, S. (2024). La Agenda 20230 en Argentina y las posibilidades del vínculo bilateral con China. En Instituto Galego de Análise e Documentación Internacional (IGADI) (Ed.). La Agenda 2030 y el diálogo China-Iberoamérica, 29-31.

Schulz, S.y Denardi, L. E. (2024). La influencia China en los BRICS: cooperación cultural y pueblo a pueblo. Revista Mural, 15, 1-23.

Soreanu Pecequilo, C. (2013). A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. Carta Internacional, 8 (2), 100-115.

Tovar Ruiz, J. (2021). La política internacional de las grandes potencias. Madrid: Editorial Síntesis.

Tussie, D. (2024). China en Sudamérica ¿Hacia una nueva geografía del regionalismo? En Rivera Soto, S. & Villegas, P. (Eds.) China y América Latina y el Caribe: Relaciones multidimensionales y multinivel. 19-38.

Ugarteche, C., de Leon, C., y Garcia, J. (2023). China and the energy matrix in Latin America: Governance and geopolitical perspective. Energy Policy (177), 113435.

Urdinez, F. et al. (2016). Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014. Latin American Politics and Society, (58) 4, 3-30.

Urdinez, F., Knoerich, J., y Ribeiro, P. (2016). Don't Cry for me "Argenchina": Unraveling Political Views of China through Legislative Debates in Argentina. Journal of Chinese Political Science, 23, 235-256.

Datos e información cuantitativa

- Banco Central de la República Argentina. <https://www.bcra.gob.ar/>.
- Banco Central do Brasil. <https://www.bcb.gov.br/>.
- International Trade Centre UNCTAD/WTO (ITC). Trade Map Database. <https://www.trademap.org>.



CEINASEG

Conectamos ideas, transformamos el mundo



ceinaseg@gmail.com



Madrid, España



www.ceinaseg.com