

## **POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS EM RELAÇÃO À ÁSIA-PACÍFICO: OS CASOS DA ARGENTINA E DO CHILE**

**FLORENCIA RUBIOLO**

[frubiolo@gmail.com](mailto:frubiolo@gmail.com)

Investigadora Associada do Conselho Nacional de Investigação Técnica e Científica (CONICET, Argentina). Doutorada em Relações Internacionais (Universidade Nacional de Rosário). Diretora do Programa de Doutorado em Relações Internacionais e Professora de História das Relações Internacionais na Universidade Católica de Córdoba (UCC)

**PAOLA ANDREA BARONI**

[paobaroni@yahoo.com.ar](mailto:paobaroni@yahoo.com.ar)

Investigadora e Professora da Universidad Siglo 21 (Córdoba, Argentina). Doutorada em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de Rosario (Argentina)

### **Resumo**

No século XXI, os vínculos entre a América do Sul e a região asiática têm sido mais constantes, e estes vínculos têm tido interpretações distintas de acordo com as consequências que têm tido nas economias nacionais sul-americanas, assim como a sua relação com os atuais processos de integração na região e as diferentes estratégias de inserção económica. Existem diferenças na forma como os países sul-americanos se inserem na Ásia, pelo que o objetivo deste trabalho é analisar as características da política externa e as estratégias de inserção internacional da Argentina e do Chile em relação à China, Sudeste Asiático e à Índia, com destaque para a articulação entre as estruturas económicas e produtivas, os modelos de inserção internacional e algumas implicações económicas. Os estudos de caso selecionados representam dois modelos de desenvolvimento distintos que optaram por estratégias de inserção internacional diferenciadas, que resultaram em relações diversas com a região asiática. A investigação teve por base uma metodologia qualitativa e uma perspetiva teórica sul-americana.

### **Palavras-chave**

Região asiática, modelo de desenvolvimento, estratégia de inserção internacional, política externa, América do Sul

### **Como citar este artigo**

Rubiolo, Florencia; Baroni, Paola Andrea (2020). "Política externa, desenvolvimento e estratégias internacionais em relação à Ásia-Pacífico: os casos da Argentina e do Chile". In Janus.net, e-journal of international relations. Vol. 11, Nº 2 Consultado [online] em data da última consulta, DOI: <https://doi.org/10.26619/1647-7251.11.2.5>

**Artigo recebido em Outubro 14, 2019 e aceite para publicação em Agosto 3, 2020**





## **POLÍTICA EXTERNA, DESENVOLVIMENTO E ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS EM RELAÇÃO À ÁSIA-PACÍFICO: OS CASOS DA ARGENTINA E DO CHILE<sup>1</sup>**

**FLORENCIA RUBIOLO**

**PAOLA ANDREA BARONI**

### **Introdução**

No século XXI, o Leste Asiático emerge como uma região de crescimento e desenvolvimento económico mundial devido, em parte, à deslocalização da produção como consequência das vantagens competitivas que a região asiática proporciona, como os baixos custos de produção, que são consequência da mão de obra barata e dos incentivos ao investimento. A consolidação da China como principal produtora de produtos fabricados e, recentemente, como fonte de investimentos, assim como a consolidação do Sudeste Asiático (SEA)<sup>2</sup> e da Índia como mercados de exportação de matérias-primas, tornaram a região uma alternativa económica para países em busca de diversificação.

A América do Sul e o continente asiático tiveram ligações ocasionais ao longo das suas histórias por razões culturais, geográficas, históricas e políticas. Os vínculos aumentaram com o fim da Guerra Fria; com o boom de crescimento económico da China, do SEA e da Índia, e com a abertura comercial e liberalização de medidas económicas nos países sul-americanos, que favoreceram a procura de novos mercados para a exportação de matéria-prima e seus derivados. Nesse contexto, a América Latina passou a valorizar a região Ásia-Pacífico na sua agenda externa num contexto de diversificação (Mols e Faust, 1998).

No século XXI, as ligações entre estas duas regiões têm sido mais constantes devido ao crescente multilateralismo do sistema internacional, ao aumento da interdependência comercial, à globalização das finanças, e ao avanço das comunicações e dos transportes, entre outros. No entanto, esses vínculos tiveram diferentes interpretações de acordo com as consequências que tiveram nas economias internas sul-americanas, a sua relação com os atuais processos de integração da região e as diferentes estratégias de inserção económica que resultam na capacidade de obter participações de mercado e investimentos inter-regionais.

<sup>1</sup> Artigo traduzido por Carolina Peralta.

<sup>2</sup> Para efeitos deste artigo, serão considerados os países que fazem parte da ASEAN-6: Indonésia, Tailândia, Filipinas, Malásia, Vietname e Singapura, por serem o principal parceiro comercial da região sul-americana.



As ligações entre a América do Sul e o leste e o sul da Ásia não têm sido profundamente exploradas na investigação académica, uma vez que as relações bilaterais e multilaterais ainda estão em processo de consolidação. A maioria dos trabalhos académicos do Leste Asiático sobre a América Latina têm-se focado na comparação de políticas económicas, distinto desempenho económico e nas causas e consequências para ambas as regiões.<sup>3</sup> Da mesma forma, poucos trabalhos

apresentam análises para além da análise estatística das ligações e que, ao mesmo tempo, permitam comparar casos distintos.<sup>4</sup>

Dada a necessidade de aprofundar as diferenças intrínsecas na forma como os países sul-americanos se inserem na Ásia, o objetivo deste trabalho é analisar as características da política externa e as estratégias de inserção internacional da Argentina e do Chile na China, Sudeste Asiático e na Índia, com destaque para a articulação entre as estruturas económicas e produtivas, os modelos de inserção internacional e as principais implicações económicas.

Para tal, consideramos o efeito da crescente dependência dos mercados do Leste Asiático, principalmente nos seguintes aspetos: a) características e implicações das políticas bilaterais da Argentina e do Chile nas suas relações com a Ásia Pacífico; b) o nível de diversificação de parceiros e/ou mercados para as exportações; c) as mudanças na estrutura exportadora que podem impactar as estruturas produtivas (concentração nos produtos primários e manufaturados de origem agrícola [MOA]).

Os casos selecionados são a Argentina e o Chile porque representam dois modelos de desenvolvimento distintos que optaram por estratégias internacionais diferentes, traduzindo-se em relações diversas com a região asiática. Por um lado, o país andino optou por um modelo de desenvolvimento neoliberal, com uma estrutura produtiva voltada para o setor primário e uma estratégia internacional baseada no regionalismo aberto, com uma densa rede de tratados de livre comércio (TLC). A Argentina, desde 2003, implementou um modelo de (neo) desenvolvimento baseado numa estrutura produtiva mais diversificada e numa estratégia internacional assente num regionalismo semifechado.

---

<sup>3</sup> Nesse sentido, Lee & Kim (2018) analisam os sistemas de inovação e a relação com o desempenho económico na América Latina e no Leste Asiático, a partir de uma perspetiva do desenvolvimento; Zhang (2007) examina a relação entre investimento estrangeiro direto e crescimento económico em ambas as regiões; e Lin (1989) também compara o desempenho económico e as políticas de desenvolvimento no Leste Asiático e na América Latina.

<sup>4</sup> Antes do século XXI, os estudos sobre a Ásia e os países da América Latina (PAL) concentravam-se no Japão, Coreia do Sul e alguns aspetos da China (por exemplo, Taiwan). Desde 2000, os estudos sobre os vínculos entre os PAL e a Ásia-Pacífico foram inicialmente conduzidos por organismos internacionais como a CEPAL, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial, entre outros, devido à complementaridade económica das regiões e às possibilidades que esse fato significou para o crescimento e desenvolvimento económico. A análise concentrou-se nas dimensões económica, comercial e de infraestrutura. Quando os vínculos começaram a crescer, os estudos sobre a China dispararam e os estudos sobre o Sudeste Asiático e a Índia começaram a florescer, incluindo outros aspetos como política, cultura, diplomacia, cooperação, etc. Devido ao aumento do impacto desses países na política externa dos países PAL, a última década assistiu a um maior número de iniciativas académicas realizadas a partir de diferentes marcos analíticos, como a análise da política externa. Este artigo inclui-se nesta última categoria.



## **Conceitos a partir de uma perspectiva teórica sul-americana**

### **Modelos de desenvolvimento e estratégias internacionais**

Para compreender as implicações económicas das relações comerciais com a Ásia-Pacífico no Chile e na Argentina, devemos basear-nos em conceitos locais relacionados com a política externa e a articulação entre modelos de desenvolvimento e estratégias internacionais.

Em primeiro lugar, partimos de uma definição ampla de política externa, entendida como uma política de Estado “que é planeada e concebida tendo em consideração os objetivos nacionais, as instâncias internas e as condições que surgem do quadro externo” (Colacrai, 2006: 25) É a combinação de decisões e ações do Estado projetadas no exterior que reúnem condicionamentos múltiplos dos níveis interno e externo. Segundo Van Klaveren (1992), como as economias latino-americanas fazem parte de um mundo em desenvolvimento, o desenvolvimento é o imperativo interno que determina as decisões externas dos Estados. Não se trata apenas de avaliar a política externa em termos do seu contributo para a promoção das exportações e da estabilidade comercial e financeira, mas também em termos da capacidade de transformar as variáveis internacionais “de uma forma mais favorável à concretização de uma estratégia de desenvolvimento” (Van Klaveren, 1984:36).

Concordamos que existe uma condição comum na influência dos imperativos de desenvolvimento na política externa latino-americana. No entanto, a forma como essas metas são projetadas no plano internacional não é homogénea. Assim, distinguimos os diferentes modelos de abordagem à Ásia, e essas distinções serão baseadas nas capacidades materiais - principalmente nas estruturas económicas dos países em estudo - e nos compromissos regionais preexistentes, que moldaram, de diferentes formas, a política externa e decisões de estratégia económica.

Como premissa principal, acreditamos na ligação entre as estruturas produtivas e exportadoras de um país, a sua estratégia internacional e a sua política externa. Essa conexão nem sempre é linear, uma vez que a estrutura produtiva de um país impõe condições internas não só à política económica internacional, mas também à política externa, em termos de parceiros comerciais e de integração regional.

Bernal Meza (2000) afirma que a análise da política externa não pode ser separada do modelo de desenvolvimento ou da economia internacional. O modelo de desenvolvimento inclui “a forma como a política e a economia se articulam, entre o Estado e o mercado, em determinado contexto. Cada modelo possui a sua própria forma de acumulação, produção e distribuição de riqueza, além de uma estratégia de inserção estrangeira. Por isso, os padrões cambiais, as regulamentações do comércio externo e as exigências nas negociações externas serão diferentes” (Zelicovich, 2012: 6). Ou seja, as condicionantes internas da ação externa dos países sul-americanos em relação à região asiática, a influência do modelo produtivo e os papéis do Estado e do mercado, devem ser considerados centrais na definição das decisões económicas.

Cada modelo de desenvolvimento possui uma estratégia internacional específica, que pode ser entendida como a estratégia utilizada pelos Estados na sua interação com o sistema internacional. Segundo Lorenzini (2011), essa estratégia traduz as escolhas



feitas por um Estado quanto às orientações e diretrizes de política externa que implementa para se relacionar com outros atores em diferentes esferas, como a política, a económica e a de segurança.

Um elemento altamente determinante nas estratégias económicas internacionais dos países em estudo é a preexistência de um modelo exportador primário que, no caso da Argentina, se combina com um modelo industrial baseado em acordos regionais (Mercado Comum do Sul [MERCOSUL, na sigla espanhola]) e principalmente orientado para o mercado interno e latino-americano. Este último também pressupõe “uma estratégia gradual, na qual a proteção e a ação económica do Estado desempenham um papel central, com o objetivo de ter mais autonomia do centro” (Guillén, 2008: 25).

Em conclusão, os dois países apresentam estruturas produtivas heterogêneas que afetam diretamente o modo como a inserção económica internacional ocorre, recorrendo assim às condições materiais sobre as quais as estratégias externas são construídas, e refletindo diferentes formas de interação e intervenção entre Estado e mercado, que apresentam um modelo de desenvolvimento distinto.

### **Diversificação, neoextrativismo e o papel das economias emergentes**

No início do século XXI, e principalmente a partir da crise de 2008, os Estados sul-americanos optaram por ampliar os seus parceiros comerciais para aumentar sua autonomia, melhorar a sua inserção internacional e mitigar os efeitos da crise, diversificando parceiros e atraindo investimentos. A combinação de condições internas, um contexto económico internacional instável e a concorrência crescente entre os países em desenvolvimento por participações de mercado e investimentos favoreceram a aproximação da América do Sul à China e, em menor medida, às principais economias do Sudeste Asiático e à Índia.

A diversificação tornou-se uma ferramenta para alcançar níveis mais elevados de autonomia reduzindo a dependência económica e política, e também para evitar a discriminação dos processos de integração e melhorar a participação na economia mundial de forma a não acabar na periferia (Olivet, 2005). A Ásia Pacífico, com as suas elevadas taxas de crescimento económico, surgiu como a melhor opção de inserção económica alternativa aos parceiros tradicionais. O resultado, aliado às condições regionais asiáticas, tem sido a multiplicação de parceiros comerciais – na maioria dos países da região – tornando-se os países asiáticos importantes destinos das exportações sul-americanas, com a China como protagonista.

Nesse sentido, observamos que, no caso da Argentina, houve uma redução da concentração das exportações nos cinco primeiros destinos entre 2003<sup>5</sup> e 2019: enquanto em 2003 representava 51%, em 2019 caiu para 41% (Brasil, China, Estados Unidos, Chile e Vietname). No caso do Chile, observamos uma concentração crescente das vendas no mesmo período para os seus cinco principais parceiros de destino, mas um envolvimento crescente dos mercados asiáticos mais importantes. Em 2003, 47%

---

<sup>5</sup> Seleccionamos o ano de 2003 porque o consideramos o início do impacto do boom das *commodities* – aumento rápido dos preços das *commodities* devido à crescente procura por parte das economias emergentes - na América Latina, iniciado em 2002, o que permitirá ver a mudança durante a diversificação.



das exportações do país foram para os seus principais parceiros, enquanto em 2019 essa participação aumentou para 66% (China, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Brasil) (UN Comtrade, 2020).

Observa-se que o processo de diversificação dos destinos das exportações revela resultados positivos no caso da Argentina, enquanto no caso do Chile ocorreu o contrário. Entendemos que a assinatura de TLCs bilaterais com economias como os Estados Unidos e a China tem levado a uma maior concentração de parceiros comerciais para as exportações chilenas.

Relativamente à composição do cabaz de exportações, observa-se uma concentração crescente de produtos primários e derivados nas exportações sul-americanas. Esta concentração está ligada à divisão internacional do trabalho, que tem levado ao crescimento económico dos países asiáticos e à melhoria do nível de vida dos seus cidadãos, conduzindo ao aumento no consumo de *commodities* (Frechero, 2013), impulsionando assim as exportações de produtos primários sul-americanos.

Apesar desse fenómeno, notamos que, nos casos escolhidos, houve uma distribuição constante da participação de cada uma das grandes áreas nas exportações entre 2005 e 2015. No caso da Argentina, em 2005 as exportações de produtos manufacturados representaram 30,7% do total, e de produtos primários 69,3%; enquanto em 2015, os manufacturados representavam 29,4% e os produtos primários 70,6% da participação. No caso do Chile, o cenário é semelhante no que diz respeito à estabilidade, embora a composição do cabaz apresente maior concentração de matéria-prima. Em 2005, os produtos manufacturados respondiam por 13,7% do cabaz, enquanto os produtos primários representavam 86,3%. Em 2015, as participações foram de 14,4% e 85,6%, respetivamente, no total das vendas do Chile para o mundo (CEPAL, 2016)<sup>6</sup>.

Em ambos os casos, o cabaz da exportação possui um elevado componente de produtos primários e de subprodutos, o que está relacionado com as condições internacionais referidas anteriormente e com a significativa alta dos preços internacionais das *commodities*.

Nacht (2013) e Bittencourt (2012) explicam algumas das implicações que a concentração das vendas de *commodities* pode ter no desenvolvimento interno dos países sul-americanos. Em primeiro lugar, o comércio da América do Sul com a China destaca o papel da região como fornecedora de matéria-prima. Este facto indica a fragilidade da estratégia de inserção económica, que é condicionada pelas "oscilações entre boas e más colheitas (no caso dos produtos agrícolas), bem como pela volatilidade e deterioração dos termos de troca" (Nacht, 2013: 151). Em segundo lugar, Bittencourt (2012) afirma que o elevado peso dos produtos primários nas economias sul-americanas e a crescente concorrência com a China em áreas industriais - em particular com o MERCOSUL - representam um problema para o desenvolvimento sul-americano a longo prazo.

Estas mudanças voltaram a colocar o fenómeno das indústrias extrativas em evidência, juntamente com as respetivas consequências para o desenvolvimento dos países em que

---

<sup>6</sup> Em 2019, as tendências foram semelhantes: no caso da Argentina, os produtos primários representaram 27% do total das exportações; combustível e energia 7%; MOA 37% e Manufaturas de Origem Industrial (MOI) 29% (INDEC, 2020). No caso do Chile, os produtos minerais representaram 52% do total das exportações; agricultura, pecuária, silvicultura e pesca 10% e bens industriais 38% (SUBREI, 2020).



representa um traço central nas suas estruturas produtivas (Gudynas, 2012). Gudynas (2009) recorre ao neoextrativismo progressivo para descrever o fenómeno do século XXI na América do Sul, onde se combinam diferentes premissas: a) o desenvolvimento é concebido a partir de setores extrativos; b) há maior presença e atuação ativa do Estado, que procura a legitimação através da redistribuição do excedente obtido; c) inserção internacional dependente de matérias-primas e subordinada aos centros de poder; d) aumento da fragmentação territorial, impactos socioambientais, entre outros.

Na América do Sul, esse fenómeno manifesta-se nas atividades extrativas, como o desenvolvimento e aprofundamento da mineração a céu aberto já existente e na prospeção e exploração de petróleo. Também houve uma mudança na prática da agricultura, e as monoculturas de exportação, como a soja, foram encorajadas (Gudynas, 2009). Slipak (2012) acrescenta que os preços das *commodities* geram um alto custo de oportunidade se os fatores de produção não forem destinados a essas atividades, facilitando a continuidade desse modelo. Além disso, até meados de 2014, houve uma valorização da moeda nacional, o que aumentou o incentivo à importação de bens médios e finais, e à exportação de produtos primários e MOA (Durán Lima e Pellandra, 2017).

Maristella Svampa (2019), que cunhou o conceito de *consenso de commodities* para explicar as exportações em larga escala de produtos primários, o crescimento económico e o aumento do consumo devido ao neoextrativismo, afirma que as oportunidades económicas que o aumento dos preços e da procura das *commodities* geraram conduziu a outro conceito: *ilusão desenvolvimentista*. Segundo Svampa, os governos regionais - progressistas ou conservadores - pensaram que seria possível, graças a essas novas aberturas económicas, encurtar a distância com os países industrializados para alcançar o desenvolvimento.

Na verdade, as fortes receitas que os Estados sul-americanos têm recebido como resultado deste tipo de exportações desencorajam o desenvolvimento da indústria nacional e sustentam a continuidade de uma troca desfavorável à região sul-americana (Slipak, 2012; Nacht, 2013). Observa-se a ausência de uma política industrial na maioria dos países da região e, naqueles onde existe, apresenta características defensivas, o que não possibilita a adaptação a novos modelos tecnológicos (CEPAL, 2016).

Nesse sentido, esse tipo de economia assente em *commodities*, sem uma política de inovação, tem revelado o problema da falta de diversificação da matriz produtiva. A Quarta Revolução Industrial é caracterizada pelo desenvolvimento e implantação da inteligência artificial, internet das coisas, fabrico de aditivos, biotecnologia, *big data*, e *block chain*, entre outros, e os países latino-americanos atrasaram-se nessas áreas. Numa economia global movida pelo conhecimento, a região da América Latina atribui escassos recursos à investigação e desenvolvimento, e os atribuídos representam apenas 0,6% do PIB regional (RICYT, 2019) e, como consequência, possui um número limitado de investigadores na área STEM, falta de incentivos à investigação e fraca produção de patentes e licenças (representando apenas 2% do total mundial) (OMPI, 2020).

Assim, a dependência desse tipo de especialização produtiva, assente em produtos intensivos em trabalho e em recursos naturais, aumenta a vulnerabilidade do Estado face às mudanças externas - muitas vezes vinculadas a fatores climáticos, sociais e políticos - (Nacht, 2013) e, ao mesmo tempo, diminui a sua margem de autonomia económica, comercial e política. Para completar o cenário, esse modelo de inserção fortalece a



presença do investimento estrangeiro direto (IED) voltado para a extração de recursos naturais ou para o seu processamento básico, reforçando o padrão de especialização da região e fortalecendo o desenvolvimento de atividades de baixo conteúdo tecnológico (Dussel Peters e Armony, 2018).

Para concluir, a estrutura económica e produtiva dos países sul-americanos é afetada não só pelos danos nos termos de troca, mas também pela desaceleração do IED chinês, bem como pelas suas exportações e importações e das dos países do Sudeste Asiático e da Índia. Este facto denota a vulnerabilidade desses países focados num modelo de desenvolvimento assente em produtos de pouco valor acrescentado.

### **Estratégias internacionais distintas em relação ao Leste Asiático: Chile e Argentina**

Como os modelos de desenvolvimento da Argentina e do Chile apresentam diferenças estruturais, as suas estratégias económicas internacionais também apresentam características distintas.

Com relação ao Chile, a estratégia de inserção internacional baseia-se nas premissas da abertura comercial unilateral, na liberalização financeira e na desregulamentação económica, que atribui prioridade ao regionalismo aberto e à assinatura de acordos preferenciais e de livre comércio. Os principais resultados deste modelo, promovido entre 1973 e 1990 e continuado pelos governos democráticos até agora, têm sido o crescimento constante das exportações de recursos naturais, a concentração em grandes parceiros comerciais extrarregionais, a diminuição das exportações não tradicionais e desincentivo ao desenvolvimento da indústria manufatureira, entre outros (Aninat del Solar, 2007).

Nesse sentido, e com uma visão pragmática de inserção, em termos económicos, a política externa chilena seguiu uma agenda comercial orientada para o crescimento através das exportações primárias (Colacrai e Lorenzini, 2005). Na esfera política, as instâncias de negociação multilateral são privilegiadas e desempenharam um papel preponderante na reaproximação do país à Ásia-Pacífico (Quezada, 2010).

Assim, a região Ásia-Pacífico tornou-se um pilar da política externa chilena. O governo militar teve a capacidade de ver que o desenvolvimento de novos vínculos com os países asiáticos poderia amenizar as limitações enfrentadas pelo Estado devido à sua situação política internacional de isolamento<sup>7</sup>. Os governos democráticos que se seguiram prosseguiram uma política de aprofundamento e fortalecimento das relações com esses países, especialmente devido à necessidade de reinserção internacional do país (Wilhelmy, 2010).

Nesta lógica, estabeleceu-se e consolidou-se uma densa rede de acordos: a assinatura de TLCs com a Coreia do Sul (2003), China (2006), Malásia (2012), Vietname (2014), Hong Kong (2014) e Tailândia (2015); a negociação de um TLC com a Indonésia, um Acordo de Parceria Económica com Singapura (denominado P-4 em 2008) e um Acordo

<sup>7</sup> O governo militar (1973-1990) sofreu restrições internacionais devido às violações de direitos políticos, sociais e humanos.



de Comércio Preferencial com a Índia (ACP) (2007). Algumas condições que favoreceram essa aproximação dinâmica foram o complemento económico, a necessidade chilena de grandes mercados para as suas exportações e a política de abertura e liberalização comercial asiática, que também privilegiou a assinatura do TLC. Soma-se a isso a crescente procura asiática por recursos para sustentar um processo de industrialização em rápido desenvolvimento, que tornou natural a aproximação ao país transandino, primeiro produtor e exportador de cobre e derivados.

No caso da Argentina, e tendo em consideração o período desde o restabelecimento da democracia até agora, o modelo de desenvolvimento tem variado, desde a substituição de importações por um modelo neoliberal nos anos 90, e por outro neo-desenvolvimentismo de 2003 a 2015. Assim, a política externa e as estratégias de inserção internacional passaram por mudanças e ajustes com cada um desses modelos. A única característica que prevalece desde o fim da Guerra Fria é a adoção de um regionalismo fechado, com o objetivo de ampliar os mercados internos e desenvolver uma política de industrialização.

Historicamente, a política externa da Argentina em relação à Ásia tem sido escassa porque a região era considerada distante dos interesses locais. Ganhou visibilidade na década de 80, quando um grupo de países emergiu na economia internacional. Sob o governo de Alfonsín, deu-se um novo impulso relativamente à região asiática, devido à necessidade de obter novas fontes de financiamento externo, bem como de novas alternativas de inserção internacional (Cardozo, 2008). A principal característica das ligações com esta região têm sido os aspetos comerciais e económicos, que apenas em poucas ocasiões foram acompanhados por iniciativas políticas governamentais. A maior parte dessas ações concentrou-se na década de 90, quando a região do Sudeste Asiático recebeu grande atenção por parte do governo e da sua diplomacia (Baroni & Rubiolo, 2013).

A saída do plano de conversibilidade pela desvalorização da moeda nacional em 2002, aliada ao aumento do preço internacional das *commodities*, favoreceu a adoção de um modelo de crescimento económico baseado nas exportações com alta componente de produtos primários e MOA, cujos principais destinos são as economias asiáticas. Da mesma forma, a abertura limitada do mercado e o regionalismo fechado possibilitaram a continuidade do processo de industrialização, garantindo mercados latino-americanos para as exportações industriais do país.

Tendo em conta essa dupla lógica de inserção comercial, a região asiática ganhou relevância na agenda externa argentina como recetor das exportações agrícolas, em linha com a crescente procura da China, do Sudeste Asiático e da Índia. A política externa para esses países acompanhou a tendência e, gradualmente, as ações políticas de abordagem aos principais mercados multiplicaram-se através de visitas de Estado ao mais alto nível, missões comerciais e assinatura de diversos acordos bilaterais, entre outros (Rubiolo, 2017).



## **O comércio como chave da aproximação: características e implicações**

A dimensão comercial tem sido fundamental tanto para a Argentina como para o Chile nos seus vínculos bilaterais com a Ásia. Em linhas gerais, as nações asiáticas tornaram-se parceiros importantes nos últimos 15 anos. As diferenças residem principalmente na participação da China, do Sudeste Asiático e da Índia como mercados de destino e origem das mercadorias dos dois países sul-americanos.

No caso da Argentina, a China é o terceiro destino de vendas e a segunda de origem a nível global. Desde 2008, tem havido um aumento constante das importações provenientes deste mercado: em 2018 o total de mercadorias provenientes da China representou 19% das aquisições globais da Argentina. Enquanto isso, as vendas da Argentina tiveram um movimento flutuante, o que levou a uma redução da percentagem destinada à China para 6,8% em 2008. Essa informação revela a relação assimétrica entre exportações e importações, o que provoca um saldo comercial negativo constante para a Argentina em relação ao gigante asiático que, desde 2014, ultrapassa os 6.000 milhões de dólares (ALADI, 2019; UN Comtrade, 2020). Ao mesmo tempo, percebemos que a Argentina é mais dependente do mercado chinês como fornecedor de produtos manufaturados do que como destino das vendas locais, onde se observa uma maior diversidade.

A relação comercial do Chile com a China é diferente da que tem a Argentina. Em primeiro lugar, o Chile e a China têm um TLC em vigor desde outubro de 2006, que teve um impacto no vínculo comercial bilateral: tanto as exportações chilenas como as importações do gigante asiático têm tido um ritmo de crescimento constante desde 2008, tendo a China passado a ser o primeiro parceiro comercial (como mercado de destino e origem) do país transandino. Em 2018, os produtos chineses representaram 23% das compras mundiais do Chile, e o Chile destinou 33% das suas exportações à China. Em ambos os sentidos, há um crescimento constante em relação ao ano anterior desde 2008 (UN Comtrade, 2020). Ao contrário do caso da Argentina, vemos que o comércio externo do Chile apresenta um elevado e crescente grau de dependência do mercado chinês, o que revela uma tendência progressiva para uma maior concentração comercial.

Contudo, se examinarmos os números relativamente à relação do Chile com o Sudeste Asiático, a situação é bastante diferente, pois a concentração no mercado chinês prejudicou os laços comerciais com parceiros da região menos importantes, mas mais semelhantes económica e politicamente. O Sudeste Asiático é um parceiro secundário: as exportações têm apresentado uma tendência decrescente, que em 2018 atingiu um total de 1000 milhões de dólares relativamente às seis principais economias. Esse número representa apenas 1,4% do total das vendas chilenas para o mundo. No que diz respeito às importações, embora ligeiramente superiores, também não foram representativas: um total regional de 2300 milhões de dólares, que representam 3,2% das exportações mundiais do Chile (UN Comtrade, 2020). Em ambos os sentidos, vemos o quão irrelevante o Sudeste Asiático é como mercado de inserção comercial para o Chile.

No caso da Índia, a situação é semelhante. Embora exista um Acordo de Comércio Preferencial que impulsionou as exportações chilenas e facilitou a diversificação dos mercados, não é um parceiro estratégico para o Chile, apesar do potencial do seu mercado. Entre 2012-2018, a participação média como destino das exportações do Chile



foi de 2,7%, sendo 2014 o ponto mais alto (3,4%), com exportações de 2571 milhões de dólares. Em relação às importações, não apresentam salto quantitativo, pois representam menos de 1% do total das importações do Chile no mesmo período. Estes números indicam uma balança comercial positiva constante para o país transandino (UN Comtrade, 2020).

Por outro lado, a relação comercial da Argentina com o Sudeste Asiático passou por um processo de aprofundamento único na América do Sul desde 2003, com maior intensidade desde 2008, o que permitiu evitar a concentração no mercado chinês como destino de vendas: em 2018, as vendas argentinas às seis principais economias do Sudeste Asiático ultrapassaram os 4.500 milhões de dólares, o que representa 7% das vendas totais mundiais da Argentina. Entre os países de destino da região, o Vietname e a Indonésia destacam-se como principais compradores. Por sua vez, as importações, que também têm apresentado crescimento constante, não são importantes para o comércio argentino, pois, atualmente, representam apenas 4% das compras totais do país (UN Comtrade, 2020).

No que diz respeito à relação comercial com a Índia, tem havido um aumento progressivo do seu papel como destino das exportações da Argentina desde 2010, com maior destaque a partir de 2014, quando foi incluída no Programa de Aumento e Diversificação das Exportações<sup>8</sup>. A sua participação média como destino das exportações no período 2012-2018 foi de 2,7%. Já as importações da Índia indicam um planalto maior e fraco crescimento, com uma participação de 0,9% em 2012 que passou para 1,3% em 2019. Nesse caso, também podemos observar um saldo comercial positivo para o país sul-americano (UN Comtrade, 2020).

O que é peculiar na relação da Argentina com a China, o Sudeste Asiático e a Índia é a configuração do comércio triangular: a China concentra o principal fluxo de importações, enquanto as exportações vão, principalmente, para os mercados do Sudeste Asiático e da Índia. Assim, a Argentina traçou uma estratégia de inserção comercial com maior diversificação de mercados que o Chile, além de agregar mercados que não são grandes economias mundiais, como o Vietname e a Indonésia, e outros países emergentes como a Índia, à lista dos principais parceiros, configurando uma inserção comercial Sul-Sul.

Uma das principais características do comércio dos dois países com o Leste e o Sul da Ásia é a concentração das exportações em poucos produtos. No caso do Chile, quatro produtos respondem por 83% das vendas para a China: minério de cobre e derivados, minério de ferro e celulose. As exportações para a Índia seguem um padrão semelhante, com mais de 90% concentradas em três produtos: minério de cobre e derivados, celulose e iodo (ALADI, 2019).

As exportações da Argentina também revelam um alto nível de concentração em produtos agrícolas. As vendas para o Sudeste Asiático são, principalmente, soja, milho e trigo, que representam cerca de 85% do que é vendido para a região. Os produtos enviados para a China são sobretudo soja, azeite, óleo de peixe e óleo de girassol, e respondem a 82% do que é vendido ao país. No caso da Índia, a concentração é maior,

---

<sup>8</sup> Programa iniciado em 2013 com o objetivo de melhorar as exportações da Argentina, tanto quantitativa como qualitativamente, através da diversificação de parceiros e produtos.



pois o principal produto exportado é óleo de soja, cuja participação oscilou entre 72% e 90% no período 2012-2018 (ALADI, 2019).

Como referido anteriormente, as importações sul-americanas de produtos chineses têm passado por um processo crescente desde o início de 2000. As duas principais áreas de importação são têxteis e confecção, IT, máquinas e eletrónica (ALADI, 2019). O acelerado processo de crescimento das importações aumentou a preocupação governamental e empresarial quanto ao impacto na produção local, no emprego e na concorrência com outros mercados, entre outras variáveis.

A concentração produtiva e exportadora do comércio dos países sul-americanos na China, Sudeste Asiático e a Índia tem muitos impactos na sua inserção no comércio externo. Com maior ou menor grau de abertura, as estratégias adotadas não se tornaram ferramentas eficientes para o desenvolvimento sustentável do comércio. A Argentina e Chile não desenvolveram economias de escala que lhes permitam diferenciar os seus produtos e desenvolver um tipo de comércio intraindustrial. Portanto, a proporção mais relevante na troca é dada pelas vantagens comparativas, seja pelo fornecimento de recursos naturais, pelos baixos custos da mão de obra, pela sua posição geográfica, ou pela combinação desses e de outros fatores. Nesse sentido, a abertura comercial que delinearam não se revelou eficaz para conseguir uma melhor posição no mercado através de ligações a longo prazo de difícil substituição (De la Cruz y Marín, 2011).

Assim, essas características revelam uma economia política dependente que tenta também permear todos os aspetos da cadeia produtiva, o que aprofundou o estatuto periférico deste tipo de países e restringiu as suas capacidades e possibilidades de desenvolvimento autónomo (Giraudó, 2019).

### **Considerações finais**

Muitas condições internacionais, regionais e internas, permanentes e ocasionais, devem ser consideradas na análise das estratégias internacionais sul-americanas. Algumas dessas condições, como os preços internacionais das *commodities*, a procura de matérias-primas e a contração dos fluxos comerciais mundiais, entre outras, afetam todas as economias da região, devido às circunstâncias semelhantes de inserção comercial extrarregional que partilham: fornecedores de matérias-primas e membros de cadeias de valor a jusante. No entanto, existem diferenças internas que geram certas condições, como os níveis de comércio inter-regionais, a procura latino-americana, e acordos comerciais regionais, entre outros, que têm impactos díspares nas políticas de inserção do comércio externo dos países da região.

Numa primeira conclusão, as estratégias internacionais assentes na exportação de matérias-primas revelaram-se bem-sucedidas enquanto plataformas para o crescimento económico e para a superação da crise económica, especialmente no caso da Argentina. Da mesma forma, os fluxos cambiais gerados pelo crescimento das exportações para a China, o Sudeste Asiático e a Índia, permitiram diminuir a dependência do financiamento externo, assim como diversificar os mercados de exportação, logo maiores margens de autonomia na tomada de decisões políticas e económicas.



No entanto, na última década, os laços com a China tornaram-se mais fortes, contribuindo para uma nova relação de dependência. Entre outros efeitos, destacam-se a elevada concentração das exportações para Pequim, especialmente no caso do Chile, e a crescente competição por mercados regionais. Presos a uma economia voltada para a exportação de *commodities*, esses países têm revelado deficiência de capacidade e autonomia para transformar a sua matriz produtiva.

Aqui, as características das estratégias de inserção externa adotadas por cada Estado no plano económico tiveram diferentes implicações, em função das condições produtivas internas. No caso do Chile, observamos um amplo processo de abertura baseado no livre comércio com a China, ao passo que na Argentina encontramos políticas seletivas de proteção e privilégio do mercado nacional e regional, vinculadas ao atual processo de integração. As diversas orientações de inserção económica externa destes dois países, que representam os dois modelos de desenvolvimento e respetivas estratégias de inserção externa mais alargadas na América do Sul, constituem obstáculos ao acordo de políticas regionais comuns frente aos desafios colocados pela presença da China nas dimensões comerciais e financeiras da região.

Da mesma forma, as diferenças dos impactos de acordo com o setor produtivo afetado também dificultam o desenho de políticas consistentes e duradouras que procurem equilibrar o papel das economias asiáticas, especialmente da China, dado o seu efeito negativo na indústria regional. Assim, os Estados devem decidir quais os setores a favorecer e quais a desprezar. No caso do Chile, a escolha foi um modelo aberto que beneficia o setor primário de exportação e relega o industrial. Quanto à Argentina, ainda há conflito: por um lado, favorecer o setor agrícola, que é a principal fonte de divisas, por outro, continuar a proteger um amplo setor industrial que, embora sólido em alguns pontos, ainda se encontra em desenvolvimento.

A falta de inovação na estrutura produtiva de ambos os países limita as possibilidades de crescimento e desenvolvimento económico, uma vez que o acesso e o avanço das novas tecnologias são essenciais, não só para a produtividade e competitividade internacional, mas também para evitar o aumento progressivo do hiato tecnológico e, como consequência, das condições de dependência estrutural.

Nesse sentido, a construção de políticas conjuntas a nível regional é dificultada por essas diferenças, pois os interesses subjacentes que sustentam as decisões dos Estados são opostos. Enquanto os dirigentes sul-americanos não considerarem a consolidação de uma esfera regional ampliada uma prioridade para a inserção económica e comercial, de forma a estabelecer vínculos extrarregionais, como os TLCs ou outros, é difícil prever uma forma conjunta de responder aos efeitos negativos produzidos pela presença da China e, cada vez mais, de outros grandes países asiáticos nas economias da região. O perigo é a intensificação de uma estratégia de inserção dependente da exportação de produtos com zero ou pouco valor acrescentado e a perda gradual da importância internacional devido à dependência crescente.



## Referências Bibliográficas

- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2019). *Sistema de Información de Comercio Exterior*. Disponível em [http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio\\_exterior\\_Entrada.seam?cid=1263](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio_exterior_Entrada.seam?cid=1263)
- Aninat del Solar, Augusto (2007). La política comercial chilena: una experiencia satisfactoria pero con nuevos desafíos. In Norberto Consani, *et al* (Ed.), *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 131-160.
- Baroni, Paola & Rubiolo, María Florescia (2013). South-South Bilateral Relations: Argentina's Political and Trade links with Southeast Asia (2007-2011). *Jurnal global dan strategis*, 7 (1), 1-16.
- Bernal Meza, Raúl (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano y Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Bittencourt, Gustavo (2012). *El impacto de China en América Latina: Comercio e Inversiones*. Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas. Disponível em <http://dusselpeters.com/54.pdf>.
- Cardozo, Gustavo (2008). *Argentina de cara al nuevo siglo: continuidades y divergencias frente Asia-Pacífico*. Disponível em [https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/biblioteca-historia-argentina-reciente/upload/cardozo\\_gustavo\\_Argentina\\_de\\_cara\\_al\\_nuevo\\_siglo.\\_Continuidades\\_y\\_divergencias\\_frente\\_a\\_Asia-Pacifico..pdf](https://ens9004-inf.d.mendoza.edu.ar/sitio/biblioteca-historia-argentina-reciente/upload/cardozo_gustavo_Argentina_de_cara_al_nuevo_siglo._Continuidades_y_divergencias_frente_a_Asia-Pacifico..pdf)
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (ECLAC). (2016). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización*. Disponível em [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40744/1/S1601274_es.pdf)
- Colacrai, Myriam (2006). Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía. In Alfredo Bruno Bologna (Ed.), *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Rosario: UNR Editora, 13-30.
- Colacrai, Myriam & Lorenzini, María Elena (2005). La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 1 (2): 45-63.
- De la Cruz, José Luis & Marín, Carlos (2011). El impacto de China sobre América Latina en el mercado de Estados Unidos, un análisis de causalidad. *Perfil de Coyuntura Económica*, (18): 97-126.
- Durán Lima, José Elías & Pellandra, Andrea (2017). La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial en América Latina y el Caribe. *CEPAL Serie Comercio Internacional*. Santiago de Chile: United Nations.
- Dussel Peters, Enrique & Armony, Ariel (2018). Efectos de China en la cantidad y calidad de empleo en América Latina y el Caribe (2000-2017). In José Manuel Salazar-Xirinachs,



- Enrique Dussel & Ariel Armony, *Efectos de China en la cantidad y calidad del empleo en América Latina y el Caribe. México, Perú, Chile y Brasil*. Lima: OIT Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 11-44.
- Frechero, Jorge Ignacio (2013). Extractivismo en la economía argentina. Categorías, etapas históricas y presente. *Estudios críticos del desarrollo*, 3 (4): 45-82.
- Giraudó, María Eugenia (2019). Dependent development in South America: China and the soybean nexus. *Journal of Agrarian Change*, 20 (1), 60-78. <https://doi.org/10.1111/joac.12333>
- Gudynas, Eduardo (2009). Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual. In Centro Latinoamericano de Ecología Social CLAES, *Extractivismo, política y sociedad*. Quito: CAAP y CLAES, 187-225.
- Gudynas, Eduardo (2012). Estado compensador y nuevos extractivismos: las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, (237): 128-146.
- Guillén, Arturo (2008). Modelos de desarrollo y estrategias alternativas. In Eugenia Correa, José Deniz y Antonio Palazuelos (Eds.), *América Latina y desarrollo económico. Estructura, inserción externa y sociedad*. Madrid: Ediciones Akal, 15-39.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC) (2020). *Comercio Exterior*. Disponible em <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-2>
- Lee Keun & Kim Yee Kyoung (2018) Comparing the National Innovation Systems in East Asia and Latin America: Fast Versus Slow. In: Clarke T., Lee K. (eds) *Innovation in the Asia Pacific*. Singapura: Springer.
- Lin, Ching-yuan (1989). *Latin America vs East Asia: a comparative development perspective*. Nova Iorque: Routledge.
- Lorenzini, María Elena (2011). *Política Exterior, Alianzas Estratégicas y Energía en América Latina. Las relaciones argentino-chilenas bajo la lupa*. Rosario: Homo Sapiens.
- Mols, Manfred & Faust, Jürg (1998). Latinoamérica y el Asia-Pacífico. Un acercamiento entre euforia y escepticismo. *Estudios Internacionales*, 31 (121-122): 7-35.
- Nacht, Pablo Alejandro (2013). El Dragón en América Latina: las relaciones económico-comerciales y los riesgos para la región. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (45): 141-154.
- Olivet, María Cecilia (2005). Unravelling Interregionalism theory: A critical analysis of the new interregional relations between Latin America and East Asia. Paper presented at VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico, Buenos Aires, Argentina, 12-13 Outubro.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (2020). *Estadísticas de propiedad intelectual*. Disponible em <https://www.wipo.int/ipstats/es/>
- Quezada, Abraham (2010). Inserción Internacional De Chile En La Post-Guerra Fría. Concertación política e integración económico-comercial; dos ejes conceptuales de la política exterior en el Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006). *Revista Enfoques*, 8 (13): 119-134.



Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana (RICYT) (2019). *El Estado de la Ciencia. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos 2019*. Disponible em <http://www.ricyt.org/wp-content/uploads/2019/10/edlc2019.pdf>

Rubiolo, María Florescia (2017). Diversificación y Autonomía: Ejes en la aproximación argentina al Sudeste de Asia. *Comillas Journal of International Relations*, (8): 67-80.

Slipak, Ariel (2012). Un análisis de las consecuencias socio-económicas para la Argentina de sus relaciones con China. Las contradicciones del modelo y la reprimarización de la economía. Paper presented at *V Jornadas de Economía Crítica*, Buenos Aires, Argentina, 23-25 Agosto.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI). (2020) *Comercio Exterior de Chile. Anual 2019*. Disponible em [www.subrei.gob.cl](http://www.subrei.gob.cl)

Svampa, Maristella (2019). *Neo-Extractivism in Latin America Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*. Cambridge: Cambridge University Press.

UNComtrade (2020). *Base de datos de comercio exterior*. Disponible em <https://comtrade.un.org/>.

Van Klaveren, Alberto (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: Perspectivas teóricas. In Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (Eds.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 14-49.

Van Klaveren, Alberto (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas. Modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25 (98): 169-216.

Wilhelmy, Manfred (2010). La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, (167): 125-141.

Zelicovich, Julieta (2012). La dimensión doméstica de la política exterior argentina en las negociaciones multilaterales de comercio de la Ronda de Doha. *Red Latinoamericana de Política Comercial*, Working Paper 145. Disponible em [https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/workingpaper\\_zelicovich.pdf](https://mba.americaeconomia.com/sites/mba.americaeconomia.com/files/workingpaper_zelicovich.pdf)

Zhang, Kevin (2007). Does foreign direct investment promote economic growth? Evidence from East Asia and Latin America. *Contemporary Economic Policy* 19 (2): 175-185.