

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales
Tesis de Maestría en Estudios Internacionales

Argentina y Brasil, entre el equilibrio y la hegemonía

Alumno: Luis Leandro Schenoni

Tutor: Jorge Battaglino

Agosto, 2012

RESUMEN

El presente trabajo aborda la historia de las relaciones entre Argentina y Brasil como el tránsito de un equilibrio entre ambos países hacia una potencial hegemonía de Brasil. Plantear la historia de la relación bilateral en estos términos permite identificar cuáles son los cambios domésticos que están relacionados con las crecientes disparidades de poder entre estos dos países y que dieron lugar a los momentos de mayor tensión y cooperación entre ellos. En particular este trabajo intenta responder a dos interrogantes ¿Qué variables domésticas explican el ascenso de Brasil *vis a vis* la Argentina? y ¿Qué variables domésticas e internacionales explican el carácter más o menos conflictivo de este cambio en sus relaciones de poder?

El trabajo consta de cuatro capítulos. Como los determinantes domésticos del tránsito entre el equilibrio y la hegemonía no han sido teorizados, un primer capítulo se dedica a la construcción de un modelo para un sistema de dos países. Los capítulos segundo y tercero demuestran que décadas atrás existió un equilibrio entre Argentina y Brasil y que, aunque la situación no es hoy la de un balance, hasta el momento nunca existió una hegemonía brasileña. El capítulo cuarto destaca las variables relevantes para comprender la actual transición entre el pasado equilibrio y la posible futura hegemonía de Brasil y las tendencias generales de la relación bilateral.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO 1.....	8
I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES.....	9
II. DE EQUILIBRIOS Y HEGEMONÍAS: ¿DOS ÓRDENES COMPATIBLES?	12
III. UNA TEORÍA RACIONALISTA DEL CAMBIO DE ORDEN.....	17
IV. LA LÓGICA DOMÉSTICA DEL DESEQUILIBRIO: CANALES DE COMUNICACIÓN Y SOCIALIZACIÓN.....	18
V. LA LÓGICA DOMÉSTICA DE LA PRE-HEGEMONÍA: MODELOS DE DESARROLLO Y COALICIONES SOCIALES.....	21
VI. LA TRANSICIÓN: ACTORES DE VETO Y CONFIGURADORES DE AGENDA.....	24
VII. LA TERCERA IMAGEN, REVERTIDA: CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS NORMATIVAS.....	26
CAPÍTULO 2.....	29
I. EVIDENCIA DE UN EQUILIBRIO INICIAL.....	29
II. EL DESBALANCE DE LOS AÑOS 80'.....	45
a. <i>Las capacidades estatales en el momento del desbalance</i>	48
b. <i>La sociedad civil hasta los años 80'</i>	50
c. <i>Una evidencia fuera del modelo: el fenómeno de la nueva cooperación</i>	52
CAPÍTULO 3.....	54
I. LA POLÍTICA DE LA ESTABILIZACIÓN EN LOS AÑOS 90'.....	55
a. <i>Dos caminos diferentes</i>	57
II. REFORMAS COMPARADAS: EL MOMENTO PRE-HEGEMÓNICO.....	60
III. MUY LEJOS DE UNA HEGEMONÍA.....	66
a. <i>Argentina y Brasil bajo la hegemonía norteamericana</i>	67
b. <i>La ausencia de una hegemonía militar brasileña</i>	69
c. <i>La ausencia de una hegemonía comercial: auge y crisis del MERCOSUR</i>	73
d. <i>La ausencia de una hegemonía financiera</i>	78
e. <i>La ausencia de una hegemonía institucional</i>	87
IV. TENDENCIAS GENERALES HACIA LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI.....	88
CAPÍTULO 4.....	90
I. ITAMARATY Y EL PALACIO SAN MARTÍN: DIPLOMACIAS COMPARADAS.....	91
II. LA ROSADA Y EL PLANALTO: DIPLOMACIA PRESIDENCIAL EN ARGENTINA Y BRASIL.....	94
III. LOS MINISTERIOS: OTROS ACTORES DENTRO DEL PODER EJECUTIVO.....	98
IV. CONGRESO Y POLÍTICA EXTERIOR.....	101
V. EMPRESARIADO Y POLÍTICA EXTERIOR EN ARGENTINA Y BRASIL.....	107
a. <i>La respuesta de los empresarios</i>	111
VI. SINDICATOS, ONG'S Y OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA Y BRASIL.....	116
VII. CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSICIÓN ACTUAL.....	118
CONCLUSIONES.....	120
BIBLIOGRAFÍA.....	127
ANEXO I.....	143
ANEXO II.....	148

AGRADECIMIENTOS

Los conocimientos y razonamientos vertidos en estas páginas son producto de dos años de trabajo casi enteramente dedicados a reflexionar sobre la relación entre Argentina y Brasil. Debo agradecer al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) por la Beca de Posgrado Tipo 1 que permitió tal dedicación y a la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y la Universidad Católica Argentina (UCA) por la gentileza de haberme permitido trabajar en sus instalaciones y en diálogo permanente con sus docentes e investigadores.

El primer agradecimiento personal lo debo a mi familia: mi padre Luis Eduardo, mi madre Graciela y mi hermano Mariano, por su cariño y permanente apoyo material y espiritual a mi vocación.

En segundo lugar, agradezco el consejo de mi tutor Jorge Battaglino, cuya lectura crítica y recomendaciones han contribuido sustancialmente a repensar y mejorar las páginas que siguen.

En tercer lugar, quisiera agradecer a aquellas personas que en algún momento leyeron partes de este trabajo y me acercaron amablemente sus críticas y comentarios, entre ellas quisiera destacar a Detlef Nolte, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlián, Shiguenoli Miyamoto, Fabian Calle, Andrés Malamud, Marcelo Saguier, Federico Merke, Lucas González, Ignacio Labaqui y Santiago Alles.

En cuarto lugar, quisiera reconocer el aporte de mis colegas Esteban Actis, Martín Federico De Angelis y Alejo Martín Ferrandi Aztiria por las reflexiones que intercambiamos al elaborar artículos y presentaciones que adaptan el esquema teórico de este trabajo a diferentes dimensiones de la política externa.

En quinto y último lugar, agradezco a los participantes del X Congreso Nacional de Ciencia Política de la SAAP (2011), el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la ALACIP (2012) y la II Escuela de Verano del ECPR “Política Internacional en América Latina” (2012) por las preguntas, comentarios e intercambios posteriores.

Los errores y omisiones del trabajo, desde ya, son todos propios.

Introducción

Este trabajo propone un enfoque teórico original para la comprensión de un proceso simple pero aún no estudiado por las relaciones internacionales: el paso de una situación de equilibrio entre dos países a una situación de hegemonía de uno sobre el otro. El objetivo de tal empresa es doble. En primer lugar, intenta dilucidar cuáles son los cambios domésticos que se producirían en dos actores si estos pasasen de un sistema de equilibrio a uno hegemónico. En segundo lugar, pretende contestar un interrogante empírico más particular ¿Puede comprenderse la historia reciente de la relación entre Argentina y Brasil como el tránsito de un equilibrio a una hegemonía brasileña?

Si el paso de una situación de equilibrio a una de hegemonía permite comprender los cambios que se producen en las capacidades relativas de dos actores, las características de su relación bilateral y el carácter de sus estructuras y procesos domésticos, de forma más holística y parsimoniosa a la vez, entonces quizá sea un modelo útil para la comprensión de la relación entre Argentina y Brasil.

Para construir este modelo, se integran ideas y conceptos de algunas teorías de las relaciones internacionales -en adelante IR- como el realismo, el institucionalismo y la economía política internacional, así como nociones desarrolladas en el campo de otras disciplinas, particularmente la política comparada. En aras de sopesar este eclecticismo se hará hincapié en la claridad de las conceptualizaciones y siempre se respetarán los supuestos básicos del racionalismo. Fundamentalmente, este trabajo supone que los actores tienen intereses e identidades estáticas que se pueden conocer a partir de sus acciones pasadas y no son modificables, aún cuando en la realidad quizás sí lo sean.

Luego de desarrollar un modelo teórico del paso del equilibrio a la hegemonía, en la parte empírica de este trabajo se presentará evidencia para una narrativa racionalista del ascenso de Brasil frente a la Argentina basada en dicho modelo, de modo tal que la historia de su relación bilateral sirva de fuente para la contrastación empírica de sus implicancias observacionales y explicita a su vez los procesos y mecanismos causales del estudio de caso que iluminaron de forma inductiva el refinamiento del modelo. El resultado, en el mejor de los casos, no hará generalizables los postulados de este trabajo, pero posiblemente fundamente una teoría del paso del equilibrio a la hegemonía lo suficientemente abstracta como para motivar futuras investigaciones que deseen comprobarla en relaciones bilaterales de otros tiempos y regiones.

Las razones que motivan este trabajo son fundamentalmente dos.

En primer lugar, los enfoques racionalistas de IR -como el neorealismo y el neoinstitucionalismo, entre otros-, aunque son muy enseñados en cursos de grado de América Latina, no han generado agendas de investigación empírica ni han provocado importantes debates debido a la preeminencia de un estilo ensayístico, histórico o periodístico que, aunque ha producido una rica y abundante literatura, no presenta un interés nomotético positivo. Por este motivo, a pesar de que estas escuelas tienen mucho que aportar a una comprensión global de la política internacional en la región, han sido injustamente desacreditadas en las principales líneas de investigación de los últimos años.¹ En este trabajo las relaciones entre Argentina y Brasil son abordadas desde esta perspectiva, intentando contribuir a equilibrar la biblioteca.

En segundo lugar, el ascenso de Brasil frente a la Argentina es, a todas luces, un proceso que reviste central interés para estas sociedades y la región en general, trascendiendo notablemente los límites de la disciplina. Aunque aquí se intentará desentrañar la lógica política de este proceso a través de las teorías de IR, huelga decir que gran parte de su explicación reside en planteos de naturaleza sociológica, económica, psicológica y cultural que aquí no se abordaran sino muy tangencialmente y de modo anecdótico. Sin embargo, las teorías racionalistas de IR ponen el acento en variables realmente importantes para explicar el fenómeno y este trabajo pretenderá demostrar que la forma más parsimoniosa de concebirlo es como el tránsito de un equilibrio de Argentina *versus* Brasil a una hegemonía -no necesariamente actual, pero al menos potencial- de Brasil sobre Argentina.

A continuación este trabajo propondrá pensar el pasado reciente y el futuro de Argentina y Brasil a través de cinco tipos ideales de relación bilateral: i) *el equilibrio*, ii) *el desequilibrio*, iii) *la transición*, iv) *la pre-hegemonía* y v) *la hegemonía*, como momentos o situaciones en un hipotético tránsito de un sistema de balance de poder a uno hegemónico. En cada uno de estos momentos, distintas variables domésticas explican las disparidades de poder entre Brasil y Argentina y el carácter de su relación bilateral. La hipótesis principal de este trabajo es que *la*

¹ Esto no sólo sucede en Argentina y su región; a nivel mundial, los límites conceptuales y metodológicos con que se han desarrollado algunas escuelas como el realismo, les han valido una notable pérdida de prestigio y terreno frente al constructivismo y otros enfoques alternativos. En este trabajo intentaremos resaltar algunas virtudes del marco analítico racionalista y convencer al lector de la deuda que mantiene la academia argentina y sudamericana con un debate racionalista-reflectivista (Waeber, 1996) más abarcativo, más complejo y más original en la formulación de conceptos y teorías. En ese sentido intentaremos contribuir al debate a través de la identificación de variables explicativas del ascenso de Brasil y el declive Argentino que puedan provocar el debate.

relación entre Argentina y Brasil ya no es un equilibrio pero tampoco alcanza aún las características de una hegemonía de Brasil, presentando actualmente las de una transición. Las páginas que siguen iluminarán teórica y empíricamente el contenido de este postulado general.

Se proponen al lector cuatro capítulos y una conclusión.

El capítulo I está completamente dedicado a discutir las teorías de IR que pueden contribuir a teorizar el paso del equilibrio a la hegemonía y concluye estableciendo un modelo aplicable a cualquier relación bilateral o sistema de dos estados.

Los capítulos empíricos II, III y IV, intentan en su conjunto construir un estudio de caso, o más pretenciosamente, una narrativa analítica del ascenso de Brasil.² En el capítulo II se contrasta la hipótesis de un equilibrio inicial y de la existencia de un desequilibrio hacia fines de los 80's. En el capítulo III se analiza cómo la relación Argentina-Brasil sufrió importantes mutaciones hacia principios de los años 90' que la diferenciaron notablemente de un simple desequilibrio y la acercaron, aunque brevemente, al ideal de una *pre-hegemonía* de Brasil. Sin embargo, en el mismo capítulo se comprueba que nunca ha existido una hegemonía brasileña. Por último, el capítulo IV desarrolla las características distintivas de la actual *transición* y las variables relevantes para analizar la relación bilateral durante los últimos veinte años. Las conclusiones cierran el trabajo.

² Las narrativas analíticas del estilo que presentamos en este trabajo (Bates et al., 1998; Bates et al. 2000) intentan explicar la historia a partir de formalizaciones afines a la teoría de la elección racional. De esta forma, utilizan la historia para enriquecer los modelos existentes y a estos modelos como herramienta para la construcción de relatos más explicativos. El presente trabajo intenta analizar la relación entre Argentina y Brasil en los últimos veinte años con el objetivo de, al finalizar este texto, haber estrechado al menos un poco la distancia entre teoría y realidad.

–Capítulo I –*

La pregunta sobre por qué algunos países ascienden y otros descienden en términos de poder relativo está de moda. A nivel mundial, el surgimiento de nuevas potencias o estados emergentes comienza a cuestionar profundamente formas más estáticas de concebir al mundo y requiere de nuevas explicaciones. Aunque un proceso de estas características tiene dimensiones económicas, tecnológicas, psicológicas, sociales e incluso culturales, este trabajo se enfoca fundamentalmente en la política internacional, es decir, en las relaciones de poder, principalmente entre los estados.³ Como veremos, la elección de las IR y de sus escuelas racionalistas como marco disciplinar y teórico, dista de ser arbitraria y responde en gran medida al origen de los conceptos y supuestos bajo los cuales se ha pensado esta problemática.

Este capítulo teórico pretende debatir y poner en diálogo algunos conceptos y teorías de IR y política comparada que pueden servir para capturar los determinantes del ascenso indiscutido de las potencias emergentes y, más en particular, el de Brasil frente a la Argentina. El mismo intenta construir de forma algo ecléctica y para un mundo de dos actores, una teoría del ascenso en la política internacional que integra variables de orden internacional y doméstico.

Este capítulo será presentado según el siguiente esquema:

En un primer apartado se analizará la pertinencia del corpus conceptual y teórico racionalista de IR para explicar los procesos de cambio en política internacional.

En el segundo y el tercer apartado se intentará poner en diálogo a la teoría de la estabilidad hegemónica con la teoría del balance de poder, dos tradiciones intelectuales independientes en el programa racionalista que integradas pueden echar luz sobre las causas del ascenso y descenso de los estados en la arena internacional.

* Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en las memorias del X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Católica de Córdoba en la ciudad de Córdoba, Argentina, del 27 al 30 de julio de 2011, reunión en donde obtuvo el Premio ‘Relaciones Internacionales’ de la SAAP. Una versión reducida de ese mismo trabajo fue luego aceptada para su publicación en la *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), vol. 55, n° 2, a editarse en julio de 2012 bajo el título “Ascenso y hegemonía: pensando las potencias emergentes desde América del Sur”. Agradezco profundamente los comentarios de los evaluadores de RBPI, de los asistentes a dicha reunión y muy especialmente los de Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, Jorge Battaglini, Fabian Calle, Andrés Malamud, Marcelo Saguier, Federico Merke, Lucas Gonzalez, Ignacio Labaqui, Santiago Alles, Verónica Domínguez Pousada y Marcelo Raimundo da Silva.

³ Concretamente, el proceso que se intent analizar es la redistribución *horizontal* del poder –es decir, de determinados estados a otros estados-, más allá de la sangría de poder que los estados padezcan o no frente a otros actores globales. La distribución vertical del poder, ya sea hacia arriba –por ejemplo a organizaciones intergubernamentales- o hacia abajo –a empresas, organizaciones de la sociedad civil, regiones, etc.-, puede ser un proceso paralelo, incluso estrechamente relacionado, pero distinguible de aquel que se pretende analizar.

En el cuarto, quinto y sexto apartados se construirá un modelo de cambio analizando la evolución de las estructuras y procesos domésticos que caracterizan el paso de un sistema de equilibrio a un sistema hegemónico a partir de elementos teóricos realistas, de economía política internacional e institucionalistas, respectivamente.

Finalmente, un séptimo apartado sopesará las virtudes y defectos de la teoría antes de pasar a un análisis empírico.

I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES

En IR la reflexión sobre la situación relativa de poder de determinados estados frente a sus pares, dejando entre paréntesis otros actores y procesos, ha sido el lugar común de la escuela realista en sus más diversas formulaciones. No debería sorprendernos que la terminología de este debate deba mucho a este enfoque ni que sus referentes se hayan abocado a estudiar este fenómeno con especial interés.⁴ La idea de *polaridad*, largamente debatida por la escuela realista⁵ es crucial para comprender la forma que toma este proceso de redistribución del poder entre los estados, que se concibe a grandes rasgos como el paso de un mundo *unipolar* a un mundo *multipolar* en ciernes, o en otros términos: como el tránsito a un nuevo *equilibrio* con nuevas *potencias*.⁶

⁴ Numerosos artículos publicados durante el último lustro en *journals* realistas como *International Security* dan cuenta de esta realidad. Asimismo podemos hacer referencia al libro *The Post-American World* de Fareed Zakaria (2008), una de las lecturas más consultadas y difundidas sobre la materia.

⁵ Nos remitimos al resumen del debate sobre la polaridad en el neorrealismo expuesto en el segundo capítulo de *Deadly Imbalances* de Randall Schweller (1998).

⁶ El concepto de *potencia*, que predomina en buena parte de esta literatura, tiene su razón de ser en esta misma concepción política y estadocéntrica del fenómeno. La especificidad política de la idea de *potencia* es más comprensible en oposición a su contrapunto económico de *mercado* emergente. Resulta claro que una de las características principales de todas las potencias emergentes es el crecimiento de largo plazo de sus economías. Sin embargo, aquellos que define a una *potencia* no parece ser únicamente el desempeño económico sino también el tamaño en términos demográficos y territoriales, sus capacidades militares e incluso su situación geopolítica o los objetivos de su política exterior.

Una primera aproximación al concepto de *potencia* debería desprenderse de aquello que solemos llamar una *gran potencia*. Las grandes potencias son por definición aquellas que juegan en el tablero central de la política internacional, con intereses globales y frente a adversarios equiparables en términos de poder. Generalmente estos actores lideran un grupo de estados que se encolumna detrás de ellos, pero no responden ante nadie. La gran potencia es, en resumidas cuentas, aquella que a sus capacidades suma un interés y ambición universal; o como diría Campanella (citado en Wright 1948: 50) posee aspiraciones *alla somme delle cose umane*.

La idea de *potencia media*, en cambio, en alguna medida es la imagen estática de la situación intrínsecamente dinámica de la potencia emergente. La potencia media es aquel estado que no puede ser considerado un estado pequeño o débil (Haendel, 1981), pero tampoco es una gran potencia en sus capacidades ni en sus aspiraciones. En el ejercicio de su política exterior sus decisiones tienen efecto sobre el sistema internacional, pero generalmente no son determinantes más allá del escenario regional más próximo. En esta misma línea, la idea de potencia regional es una propuesta útil para destacar el carácter geográfico de un poder político internacional, especialmente cuando ejercen una cierta preeminencia o hegemonía sobre el resto de los estados de la zona. Podría decirse que algunos de los integrantes del club de los emergentes han conseguido su membresía gracias a este pretendido liderazgo regional en una distribución geográfica territorialmente extensa y culturalmente diversa.

También es digna de reflexión la idea de *emergente*, pues no hace referencia a un proceso de cambio indistinto, sino a las fuerzas naturales que hacen físicamente inevitable el surgimiento de un cuerpo hacia la superficie. Este planteo estructuralista debe su fuerza al propio fundador de la corriente neorrealista, Kenneth Waltz, quien en los inicios de la Post-Guerra Fría forjaría el concepto más recientemente popularizado de *potencias emergentes* (Waltz, 1993). En aquellos años, mientras algunos nuevos enfoques postulaban la posibilidad de extender en el tiempo la primacía americana a través del mantenimiento del orden institucional vigente o la oportunidad que la situación representaba para moldear el mundo según sus intereses (Cfr. Ikenberry, 2001; Krauthammer, 1990), el neorrealismo se reformuló notablemente para explicar los fundamentos de la unipolaridad examinando las inconsistencias históricas del balance de poder en diferentes escenarios (Schweller, 1998, Wohlforth, 1993; Snyder, 1991; Friedberg, 1988; Zakaria, 2000). Como veremos, estos autores debieron explorar los determinantes domésticos de la política exterior y cómo estas variables informaron distintas respuestas frente a iguales presiones sistémicas, retomando las ideas de realistas clásicos.⁷ Igualmente, para estos realistas ‘neoclásicos’ (Rose, 1998) como para Waltz, dado que los incentivos del sistema internacional siempre terminan primando, el mundo debía evolucionar necesariamente hacia un escenario donde las principales potencias de segundo orden reestructurarían el sistema internacional de equilibrio de poder.⁸

En resumidas cuentas, ser una potencia depende de las capacidades materiales de un Estado y -como desarrollaremos más adelante- de la voluntad de serlo. Como en toda relación de poder, también es necesario mantener un mínimo grado de liderazgo, legitimidad y obediencia entre los estados más pequeños de una coalición. Como veremos con mayor detalle en las siguientes secciones de este capítulo, ser una potencia siempre conlleva algún grado de hegemonía -aunque sólo fuere subregional- y requiere de la disposición a pagar sus costos.

⁷ El diagnóstico explícita o implícitamente era el mismo: el principal problema del neorrealismo había sido olvidar un aspecto central de la literatura realista clásica: la *voluntad*. El concepto de *voluntad* en el estudio de las potencias medias podía encontrarse en algunos realistas clásicos. La idea de que algunos estados pueden ser extensos territorialmente y lo suficientemente ricos y poblados, pero no participar a la par de los grandes en una competencia más allá de determinados intereses está contenida en el concepto de *países monstruos* utilizado por Kennan (1993) para referirse a estados que ‘se contentarían’ con mantener su posición como potencias de segundo orden. En el paso de la potencia al acto de ser un emergente la voluntad es un componente esencial. De igual modo, un país con notable superioridad material podría no expandirse militarmente para prolongar su ventaja en el tiempo o simplemente porque no encuentra ninguna necesidad de hacerlo. Todas estas posibilidades escapan desde ya a un paradigma estrictamente neorrealista. En suma, este concepto subjetivo de *voluntad* que había quedado totalmente subsumido bajo el de *capacidades* explicaría los desbalances de todo tipo que existen en el sistema, la capacidad del agente de modificar la estructura y en última instancia: la posibilidad de cambio. La corriente realista neoclásica comenzó a buscar los determinantes de la voluntad del estado en la política doméstica, provocando notables tensiones en la academia americana, particularmente frente a autores que preservaron los preceptos neorrealistas acabada la Guerra Fría. Legro & Moravcsik (1999), por ejemplo, alegan que no participan de los supuestos básicos del paradigma, contribuyen a su degeneración y sólo se encuentran vinculados indirectamente a través de la reproducción de conceptos y la referencia a su historia intelectual. Son, según ellos, autores de un “realismo minimalista” que hurga en variables domésticas y elude el racionalismo que caracteriza al programa. Sin embargo, la respuesta a estas críticas fue de tal contundencia (Feaver et al. 2000) que estos autores se consolidaron inmediatamente en el *mainstream* académico americano.

⁸ Aunque los aportes neoclásicos han logrado otorgar una cierta flexibilidad al neorrealismo, el temor a perder parsimonia teórica (Walt, 2002) ha mantenido a todos los miembros de esta corriente aferrados a una ley: *los*

Esta proposición contradice una lógica intrínseca al proceso político que se pretende analizar y es que *el ascenso de las potencias emergentes, a la vez que equilibra el sistema internacional, produce grandes desequilibrios -potenciales hegemonías- en los niveles subsistémicos o regionales*. A la inversa, la persistencia de equilibrios subsistémicos supone y permite un escenario de unipolaridad o hegemonía en el nivel sistémico. Esta lógica, ya postulada por Samuel Huntington (1993) captura particularmente bien el dilema que representa el ascenso de Brasil en América del Sur y que podría resumirse en la siguiente pregunta: ¿Por qué habrían de primar los incentivos sistémicos para que Brasil balancee a los Estados Unidos y no aquellos que llevarían a otros estados de la región como la Argentina a balancear a su principal competidor regional?

Este trabajo intentará escapar al determinismo que implica la utilización del realismo estructural como marco único de interpretación para el fenómeno de las potencias emergentes y del ascenso de Brasil frente a la Argentina en particular, postulando que la ruptura de un equilibrio no necesariamente implica su futura restitución, también puede ser el primer paso hacia una hegemonía.⁹

incentivos sistémicos siempre terminan primando a favor del equilibrio. De esta forma, el discurso de las *potencias emergentes* se puede identificar fácilmente en el programa realista de las últimas dos décadas ya que las explicaciones más difundidas se ajustan notablemente a los ideales de conducta y mundos posibles de esta teoría. Asimismo, desde un punto de vista normativo, la narrativa realista promueve la regeneración de un mundo según los patrones clásicos, que desestima las últimas dos décadas a modo de un simple paréntesis y favorece el retorno de la historia del balance de poder, encarnada en nuevos actores. Por lo tanto, nuestro marco teórico y conceptual adopta en buena medida conceptos del realismo que, aunque quizás no resulten empíricamente sólidos en todos los casos, son imprescindibles para insertarnos en el debate actual.

Huelga decir que lo expuesto hasta aquí pone énfasis en una historia e interpretación del proceso puramente realista. Sin embargo, las principales agendas de estos últimos veinte años, como el intervencionismo humanitario, la guerra global contra el terrorismo, la coordinación financiera en el marco del G20, etc. reflejan profundos cambios en los valores del orden internacional y global. La escuela inglesa de IR, cuyos primeros planteos (Bull, 1977) no son -al menos en los aspectos normativos y predictivos- diametralmente opuestos a los del realismo, llegó en estos años a la conclusión de que el orden jurídico y moral de la política internacional estaba siendo profundamente revisado (Hurrell, 2008). Algunos autores muy vinculados a este último enfoque han preferido ver en los años posteriores al 2001 como un período de lisa y llana declinación hegemónica americana. Partiendo de la base de que el componente principal de la hegemonía no es, aunque sea necesaria, la capacidad material sino la legitimidad (Buzan, 2008), visiones constructivistas confluyen en la idea de que “la reciente fase estratégica de los Estados Unidos no representa una hegemonía en absoluto. En el mejor de los casos es una historia de hegemonía perdida. En los términos de la teoría social de la hegemonía -según la cual una hegemonía debe ser una institución aceptada de la sociedad internacional- no ha habido hegemonía norteamericana reciente a pesar de su primacía material.” (Clark 2009: 27)

Desde otras perspectivas más críticas, los veinte años posteriores a la caída del Muro de Berlín habrían sido lisa y llanamente un retorno más o menos *aggiornado* al imperialismo (Hardt & Negri, 2002) Todos estos enfoques verían el ascenso de Brasil simplemente como un caso más dentro de una miríada de transformaciones globales que abarcan muchos otros nuevos actores y profundos cambios en los modos de producir y distribuir la riqueza y el poder.

⁹ Hay algunos problemas adicionales del programa realista que vale la pena mencionar. En primer lugar, el realismo ha demostrado una dificultad persistente para explicar el cambio en la política internacional (Schweller, 1996). En segundo lugar, el nivel de abstracción de la teoría realista -con conceptos estirados (Sartori, 2002) como los de ‘equilibrio’ o ‘hegemonía’- aún cuando resulta intelectualmente estimulante en el estudio histórico comparado, dificulta, al menos en su formulación actual, la contrastación empírica de los postulados del programa. El diálogo con otras escuelas racionalistas podría a nuestro entender, fortalecer estas debilidades en la

II. DE EQUILIBRIOS Y HEGEMONÍAS: ¿DOS ÓRDENES COMPATIBLES?

El racionalismo en IR siempre ha trabajado bajo el supuesto de uno de dos conceptos fundamentales para la disciplina: el de ‘equilibrio’ y el de ‘hegemonía’, preguntándose hasta qué punto podía haber cooperación bajo estos tipos ideales de orden internacional, pero nunca preguntándose si el paso de uno a otro era posible.¹⁰

Si los estados se comportaran perfectamente de acuerdo a los supuestos de Waltz, en rigor, no habría cambio en la política internacional. En un equilibrio en condiciones de información perfecta, la más mínima modificación en las relaciones de poder provocaría el balance de contrapartes muy sensibles al cambio (Grieco, 1993). En la realidad estos cambios en el poder relativo existen, sería ingenuo negarlo¹¹, pero para un neorrealista ultramontano, los

configuración de un programa racionalista integrado y conceptualmente riguroso.

Aunque sin llegar a afectar el núcleo de los postulados realistas de forma determinante, este diálogo ya se ha producido. Las críticas al sesgo statuquista del realismo, por ejemplo, fue esgrimida tempranamente por el institucionalismo. Según una celeberrima frase que resume felizmente los aportes del institucionalismo a este debate: “Estructura es, por lo tanto, algo distinto al *proceso*, que remite al comportamiento distributivo o negociador dentro de una estructura de poder. Para recurrir a la analogía del póker, en el nivel del proceso los analistas se interesan en cómo los jugadores juegan las manos que les han sido distribuidas. En el nivel estructural, el interés se concentrará en cómo fueron distribuidas las cartas y las fichas al comienzo del juego” (Keohane & Nye, 1977: 37, la cursiva es del original). Así, estos críticos abrieron las puertas a la posibilidad de un cambio en la política internacional comprensible desde los postulados de la elección racional, lo que ellos mismos evaluaron, años después, como uno de los principales aportes de esta obra (Keohane & Nye, 1987: 745). Este debate, desde entonces, se centró en determinar las posibilidades de un cambio de un patrón de conducta conflictivo a patrones de conducta más cooperativos a través del desarrollo de regímenes internacionales. Es decir, que el diálogo entre neorrealistas y neoliberales -uno de los más atractivos de la historia reciente de la disciplina-, reflexionó fundamentalmente sobre el eje paz-guerra o cooperación-conflicto. En otros términos, el debate neorrealista-neoliberal versó sobre la problemática de la seguridad internacional (Cfr. Keohane & Axelrod, 1985; Grieco, 1993) antes que sobre la igualdad o la justicia internacional. Por lo tanto, aunque los liberales han aportado mucho a la comprensión del cambio hacia una mayor cooperación, no han aportado sustancialmente a comprender el cambio en el eje igualdad-desigualdad que es el central para comprender a las potencias emergentes. Aunque estos temas han sido trabajados por escuelas críticas, la relación entre éstas y el realismo ha adoptado la forma de una confrontación directa sin producir un diálogo fructífero.

¹⁰ Muy recientemente se han sucedido intentos de hacer dialogar estas dos corrientes (Paul et al., 2004), pero en el mejor de los casos han logrado resaltar los puntos fuertes de cada una, sin intentar una integración de su bagaje teórico y conceptual. Por ejemplo, al abordar esta comparación, William Wolforth (2011: 499) dice que “el realismo en particular y las IR en general se equivocaron al asignar a la *Teoría de la Política Internacional* de Kenneth Waltz un lugar central en la revitalización del pensamiento realista. Si *Guerra y Cambio en la Política Internacional* de Robert Gilpin hubiese recibido similar crédito, la investigación en IR se hubiese desenvuelto de forma muy diferente en las últimas tres décadas. Los académicos no hubiesen estado desconcertados por el cambio, hechizados por el balance de poder, cegados a numerosas teorías realistas potencialmente sólidas y aburridos por interminables e improductivos debates entre representantes de paradigmas en competencia”. Favoreciendo la integración antes que un cambio de paradigma, Michael Mastanduno promovió un diálogo entre las teorías del balance de poder, la estabilidad hegemónica y el balance del miedo: “uno de los puntos clave que intenté transmitir en mi artículo es que el progreso en el programa de investigación realista requiere que especifiquemos y testeemos una variedad de teorías realistas, en lugar del ‘realismo’ per se.” (Sheetz & Mastanduno 1997: 172).

¹¹ Como aclara William Wolforth (1995: 102) “Waltz siempre admitió que causas al nivel de la unidad podían retrasar el efecto de los incentivos sistémicos por períodos prolongados”. De hecho, la idea de que las ‘tres

desbalances se solucionan rápido o terminan en un conflicto. En suma, la teoría del equilibrio de poder en su formulación estructuralista ve el cambio en las capacidades relativas como algo difícil en sí mismo, el cambio de polaridades o estructura como un fenómeno frecuentemente precedido por la guerra, y al cambio de un sistema de equilibrio a uno hegemónico como algo imposible en los términos de la teoría.

Una segunda teoría que explica el *status quo* internacional es la teoría de la estabilidad hegemónica (Gilpin, 1981). A la inversa de lo que sucede en el mundo de Waltz, la hegemonía es aquí el único sistema estable posible. El cambio difícilmente se produce por la relación asimétrica que el hegemon ostenta e intenta prolongar en el tiempo; de producirse un cambio, éste debería ser irrelevante o terminar violentamente en una ‘guerra hegemónica’ que enfrente al hegemon en decadencia con su principal competidor.¹² Como resultado de este conflicto puede prevalecer la potencia dominante, surgir una nueva hegemonía -cambio sistémico- o producirse una redefinición de las unidades políticas constitutivas del sistema -cambio de sistema-. La posibilidad del cambio hacia un sistema de equilibrio es, desde esta perspectiva, inconcebible.

Nótese que ambas corrientes, así planteadas, son mutuamente excluyentes.¹³ La hegemonía no puede existir jamás para los teóricos del balance del poder y el equilibrio jamás podría existir para los teóricos de la estabilidad hegemónica. La razón es simple: para estos últimos el equilibrio equivale a una guerra segura, para los primeros un desequilibrio tan pronunciado como el que supone la idea de hegemonía, también llevaría axiomáticamente a la guerra. Para ambos, el resultado de ese conflicto debe ser un retorno a sus respectivos mundos ideales.

Como se ha visto, según la reflexión racionalista en torno a estos dos conceptos: (i) uno explica un sistema vertical -o más jerárquico- y otro un sistema horizontal -o más anárquico¹⁴;

imágenes’ de la política internacional interactúan constantemente está presente en el neorrealismo desde sus albores como intuición teórica (Cfr. Waltz 1959). Sin embargo, dado que el planteo teórico de Waltz (1979) es puramente estructural, lo expuesto arriba se infiere de una lectura estricta de los supuestos de su teoría.

¹² Tanto Gilpin como Waltz relativizan la potencial conflictividad de un cambio de hegemonía o de equilibrio en razón de algunas características de la historia reciente como el armamento nuclear, la decreciente importancia económica del territorio y en el caso de Waltz, la estructura bipolar del balance de poder en la Guerra Fría. Sin embargo, se entiende que en general las teorías predicen que el cambio de equilibrio o hegemonía es en principio precedido por una guerra.

¹³ Planteamos esta contraposición en relación a los problemas teóricos que se desprenden de la visión *vertical* del poder que transmite la idea de ‘estabilidad hegemónica’ y la visión *horizontal* que supone la de ‘balance de poder’. No queremos decir aquí que haya existido un debate entre las dos corrientes en torno a esta diferencia fundamental. En general, de hecho, se han visto como complementarias –la literatura las considera a ambas ‘neorrealistas’-. El problema que estamos planteando en este trabajo ha sido, en el mejor de los casos, muy poco trabajado.

¹⁴ En sentido estricto, el sistema es siempre anárquico en tanto no existe un poder superior al de los estados, aún si uno de ellos es hegemon. La anarquía es constitutiva del sistema. A su vez, incluso los teóricos del balance de poder aceptan la existencia de una jerarquía vinculada a la distribución de las capacidades materiales entre los Estados (Waltz, 1979). Sin embargo, creemos que los teóricos de la estabilidad hegemónica enfatizan la dimensión jerárquica de esa anarquía –no creemos que sean antónimos- y la capacidad de que la misma sea

(ii) ambos enfoques son estructuralistas, ven el cambio como una situación excepcional¹⁵; (iii) la estabilidad hegemónica y el equilibrio de poder no son compatibles entre sí en su formulación sistémica actual y (iv) no han habido intentos fructíferos de integrar estas dos corrientes.

El realismo neoclásico, desde el momento en que surgió para explicar las ‘anomalías’ en el sistema internacional, se convirtió en una oportunidad para explicar el cambio en el marco de un programa racionalista que parecía muy limitado para hacerlo. Sin embargo, en sus trabajos siempre han primado los supuestos del equilibrio. Este trabajo postula que la introducción de variables domésticas al análisis de la política internacional -a partir de las intuiciones teóricas de otras corrientes racionalistas- permite concebir el cambio de órdenes de equilibrio a órdenes hegemónicos y viceversa. En otras palabras, *el estudio de las características domésticas de los actores en situaciones de equilibrio, en situaciones de hegemonía y en la transición de uno a otro orden, puede echar luz sobre las variables domésticas relevantes para analizar la dinámica de poder en política internacional.*

Esta visión propone, en síntesis, un programa racionalista ampliado e integrado. Así como existen transiciones entre escenarios de diferentes polaridades o ‘cambios estructurales’ -en el marco del equilibrio de poder- y ‘cambios sistémicos’, es decir, de hegemonía -en la teoría de la estabilidad hegemónica- podrían existir cambios de órdenes de equilibrio a órdenes hegemónicos en un mismo nivel.

Esta idea se encuentra implícita en buena parte de la literatura clásica de la disciplina y encuentra muchos ejemplos históricos. Martin Wright (1948) ya hablaba de la convivencia entre ‘sistemas de señorío’ -*suzerain systems*- y sistemas internacionales de equilibrio, en distintas épocas y en distintos niveles. Es sensato pensar, por ejemplo, que antes de establecido el escenario hegemónico que caracterizó a la *pax británica* -e incluso durante-, la política internacional en el continente europeo presentaba las características de un orden de equilibrio. Trabajos célebres como *Después de la Hegemonía* de Robert Keohane (1984) reconocieron implícitamente la posibilidad de que una situación de hegemonía se convirtiese en una situación de equilibrio como se presumió, por ejemplo, en relación a la *pax americana*

regulada, por la ley o por la fuerza, a través de la existencia de un *primus inter pares*.

¹⁵ En el caso de Gilpin, hablar de un sesgo statuquista es más difícil que con Waltz dado que considera variables como el liderazgo tecnológico, el costo del dominio político, la tasa de inversión en seguridad/consumo, etcétera; todas ellas tendientes a comprender los procesos de declive hegemónico (Wolforth, 2011: 508). Sin embargo, consideramos aquí al realismo gilpiniano como una teoría estructuralista desde el momento en que la hegemonía es el único equilibrio estable posible en el sistema.

frente al ascenso de Alemania y Japón en los años 70'. Sin embargo, aunque el cambio del equilibrio a la hegemonía -y viceversa- fue concebido, no fue teorizado.¹⁶

Asimismo, integrar estas dos corrientes al análisis de la política internacional permitiría apreciar escenarios de equilibrio y escenarios hegemónicos en distintos niveles como el internacional y el regional. La idea de que la Guerra Fría combinaba un equilibrio bipolar con una hegemonía regional norteamericana está presente, por ejemplo, en *La Tragedia de la Política de las Grandes Potencias* de John Mearsheimer (2001). Yendo un paso más allá, es plausible que las grandes potencias que configuraron un equilibrio sistémico gozaran de algún grado de hegemonía en sus regiones próximas. Algunos casos históricos y prospectivos de cambio entre equilibrios y hegemonías y su interacción en diferentes niveles del sistema puede observarse en el Cuadro I.¹⁷

¹⁶ Este trabajo no se pregunta bajo qué condiciones el paso del equilibrio a la hegemonía puede darse pacíficamente, simplemente asume que estos desequilibrios muy pronunciados pueden existir sin que ello implique un conflicto, tal como lo demuestran el paso de la bipolaridad a la unipolaridad con el fin de la Guerra Fría o la ruptura del equilibrio sudamericano y el ascenso de Brasil *vis à vis* Argentina.

Estos son dos buenos ejemplos de una conducta particularmente trabajada por los neoclásicos: el 'underbalancing' o liso y llano 'nonbalancing' –que en la jerga de la disciplina pueden adoptar la forma de varios anglicismos: *buck-passing*, *bandwagoning*, *appeasement*, *distancing* o *hiding*– (Schweller, 2004: 167) y permitieron en ambos casos el paso pacífico de un escenario bipolar a uno unipolar/hegemónico. Las similitudes entre el proceso internacional y el sudamericano –con el ascenso norteamericano y brasilero, respectivamente– pueden ser percibidas en muchas formulaciones neoclásicas. En la célebre explicación dada por Wolforth (1995) al final pacífico de la Guerra Fría, los factores que influyeron a evitar una gran conflagración fueron: (i) el cambio en las percepciones y expectativas de los tomadores de decisión, (ii) el hecho de que los competidores declinantes son menos propensos a recurrir a las armas que los hegemones declinantes y que (iii) una disputa interna en el lado 'perdedor' de la competencia es menos desestabilizadora en términos globales que una disputa interna en el lado 'ganador' (Wolforth 1995: 97-99).

¹⁷ Para la interpretación de la figura es necesaria una definición mínima de los conceptos de *unipolaridad* y *hegemonía*. Como lo interpretamos en este trabajo, la unipolaridad podría considerarse un tipo disminuido de hegemonía o un grado menos en un continuo de descentralización-centralización del poder en un sistema. De acuerdo a grados de centralización crecientes un sistema puede ser no-polar, multipolar, tripolar, bipolar, unipolar y hegemónico, hasta llegar a la idea de estado-universal o imperio-universal (Wilkinson 1999: 142). Con esto no pretendemos decir que exista únicamente una diferencia de grado entre la unipolaridad y la hegemonía, por el contrario, estas son configuraciones de poder muy diferentes entre sí en términos cualitativos. La unipolaridad, por lo tanto, sería un estadio intermedio entre las estructuras de balance y las estructuras hegemónicas.

Como lo vemos, el mundo unipolar de los últimos veinte años habría estado siempre más cerca de la multipolaridad que de la hegemonía. Esta idea ya se encontraba tempranamente en la formulación del concepto de uni-multipolaridad (Huntington 1993), según el cual potencias medias pueden hacer frente a una superpotencia en una configuración multipolar de todos contra uno.

En la siguiente sección avanzamos algo más en una definición del concepto de hegemonía.

Cuadro I. Ejemplos históricos de interacción y cambio entre los conceptos de equilibrio y hegemonía

	<i>GUERRA FRÍA</i>	<i>POST-GUERRA FRÍA</i>	<i>ESCENARIOS FUTUROS</i>
<i>PLANO INTERNACIONAL</i>	<i>Bipolaridad: Estados Unidos – Unión Soviética</i>	<i>Unipolaridad: Estados Unidos</i>	<i>Multipolaridad: Estados Unidos – Potencias Emergentes</i>
<i>PLANO HEMISFÉRICO</i>	<i>Hegemonía: Estados Unidos</i>	<i>Hegemonía/Unipolaridad: Estados Unidos</i>	<i>Bipolaridad: Estados Unidos-Brasil</i>
<i>PLANO REGIONAL</i>	<i>Bipolaridad: Argentina – Brasil</i>	<i>Unipolaridad: Brasil</i>	<i>Hegemonía: Brasil</i>

Fuente: elaboración propia

III. UNA TEORÍA RACIONALISTA DEL CAMBIO DE ORDEN

El propósito principal de este capítulo teórico es romper con las rígidas barreras de los estructuralismos antes revisados. Para hacerlo se enfocará en un tipo de cambio de orden en particular: *el tránsito del equilibrio a la hegemonía*. Aunque las mismas variables consideradas aquí podrían explicar un cambio en el sentido inverso, de aquí en adelante no habrá pretensión de explicar el paso de la hegemonía al equilibrio. Asimismo, en adelante se considerará a la hegemonía y al equilibrio como tipos ideales de estructuras estables dentro de un sistema internacional de dos actores. El cambio de orden será el paso de un equilibrio de ‘A’ vs. ‘B’ a una hegemonía de ‘B’ sobre ‘A’.

Será necesario para explicar esta transición definir estos puntos de llegada y de partida:

En este trabajo se interpreta por *hegemonía* a la situación en la que, en la dimensión militar, el estado ‘B’ -el hegemon- posee suficiente poder como para imponerse sistemáticamente frente al desafío militar de su contraparte (Gilpin, 1981; Krasner, 1976) -aunque nunca posee el poder suficiente para conquistarla territorialmente-. En relación a la dimensión económica del sistema, el hegemon controla el acceso a materias primas, fuentes de capital y mercados y posee ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado (Keohane, 1984: 32; Kindleberger, 1973). Por último, en el aspecto ideológico-

institucional, el hegemon debe ser capaz de generar y sustentar regímenes¹⁸ favorables al mantenimiento de esta estructura y basados en principios que le son ideológicamente afines (Keohane & Nye, 1977: 44).¹⁹

Por otro lado, el *equilibrio* o balance de poder se caracteriza según Kenneth Waltz (1979) por el hecho de que, en el aspecto militar, ninguno de los actores puede imponerse a su contraparte; en el aspecto económico ambos son ‘funcionalmente equivalentes’, siendo perfectamente autónomos y simétricos en los aspectos productivo, comercial y financiero; y por último, en el aspecto ideológico-institucional, si bien es posible que existan regímenes en las situaciones de equilibrio, éstos por definición no introducen normas que reflejen asimetrías en favor de ninguna de las partes en particular; como consecuencia de la paridad militar y la equivalencia funcional antes descritas, los actores son teóricamente idénticos (Cfr. Axelrod & Keohane, 1985).

Este trabajo postula la existencia de tres momentos intermedios en el tránsito del equilibrio a la hegemonía; los llamaremos *desequilibrio*, *transición*, y *pre-hegemonía*. Suponemos que en estos momentos algo tiene que suceder hacia el interior de ‘A’ y/o ‘B’ que redunde en una modificación del carácter cuantitativo y cualitativo de su relación de poder.

IV. LA LÓGICA DOMÉSTICA DEL DESEQUILIBRIO: CANALES DE COMUNICACIÓN Y SOCIALIZACIÓN

Los autores del realismo neoclásico han propuesto explicaciones a todo tipo de conductas presumiblemente irracionales o ‘anómalas’ bajo los preceptos del equilibrio de poder, desde la expansión progresiva de una potencia (Zakaria, 2000) hasta la sobreexpansión (Snyder, 1991), pasando por la adaptación de un poder a su decadencia gradual (Friedberg, 1988).²⁰ Esta sección no analizará ninguna de estas conductas en particular, sino las condiciones necesarias

¹⁸ Adoptamos para este trabajo la definición ya clásica de Stephen Krasner (1986: 2) que define al régimen como un “conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, implícitos o implícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales”.

¹⁹ Este trabajo no pretende debatir si la cooperación en un contexto hegemónico es más favorable a los estados pequeños o al propio hegemon -lo que Duncan Snidal (1985) llama ‘hegemonía benevolente’ o ‘hegemonía coercitiva’, respectivamente-.

²⁰ Sin embargo, desde que estos tipos ideales de conducta han sido elaborados a través del estudio de grandes potencias y con el interés de informar la política exterior de los Estados Unidos, son una herramienta poco útil para interpretar la problemática de los emergentes que aquí nos ocupa. Más adelante este trabajo se focalizará en un tipo de conducta particular: el ‘underbalancing’, analizado extensivamente por Randall Schweller (2004). Las razones que explican esta conducta ayudarán a echar luz sobre dos preguntas muy vinculadas entre sí: ¿Qué dispuso a las potencias emergentes -más particularmente a Brasil- a adoptar estrategias de soft-balancing (Pape, 2005) frente a los Estados Unidos y proyectarse como los pilares del futuro mundo multipolar? y ¿qué factores evitaron que las potencias relegadas en cada región -más particularmente la Argentina- balancearan a sus contrapartes en su ascenso hacia una unipolaridad/hegemonía regional?

para que se produzcan, o dicho de otra forma, las condiciones necesarias para el cambio dentro del paradigma realista.

Randall Schweller (2004: 161) sugiere que: *“Cuando el proceso decisorio y las relaciones estado-sociedad más se asemejan al ideal de un actor unitario, las predicciones realistas son más acertadas. A la inversa, cuando los estados están divididos a nivel de la elite y de la sociedad, es menos probable que se comporten de acuerdo a las predicciones del balance de poder”*.²¹

Este principio general puede plantearse en términos racionalistas muy afines al neorrealismo: el cambio en la política internacional podría explicarse simplemente como producto de problemas de información que son, en esencia, problemas de comunicación de los incentivos sistémicos al estado.

Si el estado no se está comportando racionalmente, entonces habrá que determinar cómo determinados actores internos receptan esta información internamente y la comunican al decisor, para luego analizar las fallas en ese proceso. En palabras de Gideon Rose (1998: 146) *“las presiones sistémicas deben traducirse a través de variables intervinientes en el nivel doméstico”*. Pero ¿qué variables domésticas interfieren en la comunicación de estos incentivos?

En este proceso se destacan dos tipos de actores: los individuos o grupos al interior del país que perciben los incentivos sistémicos y la burocracia del estado que los recepta a modo de demandas de políticas públicas y formula una respuesta.

La socialización o isomorfismo, -es decir, la interpretación de las estrategias exitosas en el mundo y su reproducción por parte del estado-, es uno de los supuestos esenciales del neorrealismo. Si este proceso no existiese, el estado adoptaría medidas inconducentes, sería incapaz de obrar de acuerdo a la teoría del equilibrio de poder porque no percibiría las

²¹ Se toma este principio de Schweller con independencia sus sugerencias acerca de cómo operacionalizarlo. El autor propone en este sentido la evaluación de variables como el consenso y la cohesión de la elite política -que determinarían la voluntad del estado- y la vulnerabilidad del régimen y la cohesión social -que determinarían la capacidad del estado para balancear existiendo la voluntad- (Schweller, 2004: 169). Sin embargo, cuando aplicada al caso de Argentina y Brasil, la propuesta de Schweller aparece, por lo menos, demasiado indefinida. La existencia de un consenso en la élite brasilera sobre los objetivos de la política exterior del país es dudoso (De Souza, 2008), la cohesión de la elite política podría ponerse en duda en virtud de algunas características del federalismo brasileño y su sistema de partidos (Palermo, 2000), y aún si se reconociera que el régimen democrático brasilero no es vulnerable -a juicio de especialistas en relaciones cívico-militares brasileras como Wendy Hunter (2000) sí lo es-, es difícil hablar de cohesión social en uno de los países más desiguales de la región más desigual del mundo. La Argentina parece tener un régimen democrático consolidado más temprana y profundamente, y una sociedad más cohesiva, aún cuando el consenso y la cohesión de su elite puedan no ser altos. En rigor, Schweller tampoco aclara cómo se deben medir estas variables. La cursiva en la cita es propia.

capacidades de sus contrapartes ni tendría los conocimientos científicos, tecnológicos o técnicos para responder a los desafíos del sistema.²²

En este proceso existen canales de socialización, medios a través de los cuales el estado conoce las conductas tenidas por más eficientes en las distintas áreas de la vida social para luego imitarlas. Podría pensarse en una o varias agencias gubernamentales dispuestas a tales fines, pero lo cierto es que estas agencias poco puede hacer para interpretar la cantidad de cambios e innovaciones que se desarrollan constantemente en el mundo. En la realidad existen una miríada de individuos y grupos que socializan las prácticas más eficientes en el área que les compete. Las formas que adquieren estos procesos de socialización en el nivel microsocial exceden por mucho los límites de este trabajo, pero dos observaciones son importantes. En primer lugar, la agregación de los individuos en grupos organizados les permite coordinar las respuestas a estas presiones e introducir demandas de políticas públicas con mayor eficacia (Olson, 1965). En segundo lugar, la recepción de estas demandas y la calidad de las políticas públicas dependen de las capacidades estatales. Si la sociedad no recibe los incentivos sistémicos, no se organiza en grupos, estos no son exitosos al transmitir sus demandas o el estado es incapaz de receptarlas, la política externa²³ no puede ser competitiva. Las variaciones en esta complejísima cadena mediada por una infinidad de actores posibilitan el cambio en la política internacional.²⁴ De este modo, la relación estado-sociedad es un elemento central en la conformación de la *voluntad* de un estado.²⁵

²² Aunque la idea de socialización en el realismo fue formulada originalmente por Waltz (1979), aquí la interpretamos como aplicable indistintamente a su teoría y a la ‘teoría de la estabilidad hegemónica’.

²³ En este trabajo se diferencia la idea de *política externa* de la de *política exterior*. La política externa es entendida como cualquier tipo de política pública que afecta la relación del país con el mundo directa o indirectamente. La política comercial, por ejemplo, es una clara política externa. La política impositiva lo sería en la medida en que afecta la relación con el capital extranjero, ciudadanos de otros estados, etc.

²⁴ Para comprender estos conceptos a partir de una tipología, se puede pensar en dos tipos ideales: (i) el ‘actor unificado’ o sociabilizado y (ii) un ‘actor dividido’ o imperfectamente sociabilizado. El ‘actor unificado’ es aquel que mantiene despejados los canales de socialización, de manera que los individuos pueden recibir sin interferencias los incentivos del exterior, asociarse y transmitir sus demandas a un estado receptivo, con agencias abiertas a esta información, capaces de analizarla y elaborar una respuesta consecuente.

Nótese que si el mundo estuviese conformado únicamente por actores unificados *no existiría el cambio* en la política internacional. Un mínimo incremento en las capacidades relativas de ‘A’ llevaría a ‘B’ a balancear, tal como lo han planteado los neorrealistas utilizando juegos estratégicos con información perfecta (Grieco, 1993). Lo mismo sucede en una situación de estabilidad hegemónica; si el hegemon pudiera identificar rápidamente cualquier tipo de amenaza a su supremacía y conocer los elementos para responder, no habría razón para pensar en un cambio en las capacidades relativas de los actores.

Esta misma idea podría plantearse en términos interactivos en donde el actor con un ‘coeficiente de sociabilidad’ más alto debería presentar creciente disparidad de poder con los actores menos unificados.

²⁵ Aquí hay dos dimensiones de la relación Estado-sociedad que nos interesa distinguir. Una es la distancia mutua, la otra focaliza en las dimensiones relativas.

La distancia mutua refleja la capacidad -o incapacidad- del Estado para conectarse a través de distintos canales, formales o informales con la sociedad, las características de esta comunicación en términos de frecuencia, canales y demás factores que puedan configurar una relación más o menos estrecha entre el Estado y la sociedad. Aunque Schweller (2004) plantea los determinantes de esta relación en términos diferentes y no se refiere explícitamente a la comunicación entre agentes domésticos, también está pensando en estados más o menos unitarios en la

Esta sección plantea una hipótesis realista neoclásica que identifica como variables explicativas fundamentales del *desequilibrio* i) *la capacidad de la sociedad para organizarse y transmitir los incentivos al estado* y ii) *la capacidad del estado de receptar los incentivos de la sociedad y de su burocracia*.

Los grupos de interés u otros actores de la sociedad han aparecido muy tangencialmente en la literatura neoclásica hasta el momento (Ripsman, 2009), aunque su importancia en la formulación de política exterior ha sido muchas veces reconocida (Cfr. Allison, 1971) y la consideración de estos grupos nos ha permitido elaborar un planteo teórico bastante afín al neorrealismo. De hecho, aplicamos al modelo racionalista de Waltz una única variable cognitiva adicional: la *capacidad de socialización* del país, como producto de las dos dimensiones mencionadas.

Sin embargo, algunas preguntas permanecen abiertas ¿Por qué razón los estados mantienen estos canales de socialización más o menos fluidos? ¿Por qué razón hay estados con burocracias más desarrolladas o grupos de interés más organizados? Estas preguntas no podrían contestarse sin concebir la posibilidad de un paso a una hegemonía, como lo hacemos en la próxima sección.

determinación de su voluntad y su conducta.

Las dimensiones relativas de esta relación tienen que ver con el grado de participación que el Estado tiene en distintas actividades que podrían estar en manos de la sociedad y su capacidad de dar forma y conducir efectivamente los intereses internacionales de determinados agentes domésticos, idea que también aparece en los planteos neoclásicos de Zakaria (2000).

Nótese que a priori ambas dimensiones no necesariamente están en conflicto, es decir, podemos identificar en el mundo, a modo de tipología, estados raquíuticos y fornidos que tienen una relación estrecha o lejana con sus sociedades. Tener presentes estas dos dimensiones es importante, puesto que los procesos de reforma en nuestra región tendieron a identificar globalmente el fenómeno. Desde una perspectiva neoclásica –ahora en el sentido económico del término–, muchos autores identificaron a los procesos de reforma como una pugna entre el Estado, buscando el bien público de la liberalización económica y sectores de la sociedad que actuaban como *rent seekers* en el modelo mercado-internista (Krueger 1993) Las consecuencias normativas de esta lectura eran claras: el estado debía aislarse de la sociedad para disminuir su participación en la economía. No puede dejar de citarse el aporte de Héctor Schamis (1999) a una visión más amplia de este fenómeno, particularmente cuando plantea que cualquier tipo de modelo económico, sea más o menos abierto o cerrado, genera renta para determinados grupos dentro de la sociedad. Reducir el tamaño del Estado, por lo tanto, no implicaría necesariamente un conflicto con la sociedad en su conjunto, sino una reconfiguración de la coalición alineada con el nuevo proyecto de desarrollo.

A lo largo de este trabajo este equívoco puede llevar a confusión y es preciso salvarlo de antemano. En adelante, a menos que se aclare lo contrario, nos referiremos a la relación Estado-sociedad en referencia a su distancia mutua, es decir, la frecuencia y los canales mediante los cuales, formal o informalmente, la sociedad introduce demandas al Estado, particularmente en lo que se refiere a la política exterior.

V. LA LÓGICA DOMÉSTICA DE LA PRE-HEGEMONÍA: MODELOS DE DESARROLLO Y COALICIONES SOCIALES

Esta sección postula que los cambios importantes en la política internacional -aquellos que modifican no sólo el poder relativo, sino la jerarquía de los actores en el sistema, como sucede con las potencias emergentes-, no pueden explicarse simplemente a partir del planteo realista neoclásico. Mientras que los cambios menores pueden producirse como consecuencia de problemas de información en la relación estado-sociedad, los cambios de mayor envergadura siempre han requerido una reestructuración de las sociedades mismas; que estas asuman un nuevo rol en el mundo, modificando las relaciones existentes entre sus mismos agentes domésticos.

Los grupos sociales no sólo son importantes en relación a la cantidad de incentivos sistémicos que transmiten al estado, también son cualitativamente diferentes entre sí y cada tipo de sociedad introduce demandas específicas de acuerdo a los intereses de sus miembros políticamente relevantes. Los grupos nunca están en igualdad de condiciones para obtener respuestas por parte del estado pues únicamente algunos grupos conforman una coalición social en la que el gobierno y más generalmente, un determinado modelo de desarrollo, se sustentan. En otras palabras, incluir a los grupos sociales en este planteo implica un análisis de economía política internacional.

Lo antedicho conduce a pensar que existen dos tipos de sesgo a la socialización: uno introducido por la capacidad de los grupos de receptor y transmitir demandas al estado -su organización interna- y otro debido a la preeminencia de determinados grupos en detrimento de otros -su organización externa, en coaliciones-. Así, un país racional y eficiente²⁶ no sólo debería tener capacidad de socialización, sino también contar con la coalición social adecuada. Cuáles son las coaliciones más eficientes también es algo pasible de ser socializado, pero el cambio de coalición es políticamente complejo y potencialmente conflictivo en el nivel doméstico.

Puesto de modo más simple: *el tipo de actores y preferencias dentro de la sociedad y del estado son similares en los países más competitivos del sistema.*

La idea de que distintas coaliciones sociales predominan en distintos países influyendo en su condición relativa de poder, de manera que determinados modelos de desarrollo son característicos de los países dominantes y otros de los dominados, ha sido uno de los ejes principales de la teoría del sistema mundo (Wallerstein 1974), autores marxistas en general

²⁶ Aunque no hemos introducido este término hasta el momento, en todo este trabajo la racionalidad comporta eficiencia. Es decir que, como sucede en el neorrealismo, los estados irracionales pierden en poder relativo, sean éstos grandes potencias en declinación o pequeños países subyugados.

(Cox, 1981; Strange, 1988) y parte del pensamiento latinoamericano sobre política internacional (Puig, 1980; Jaguaribe, 1985). Pero esto no implica una ruptura tajante con la tradición racionalista.²⁷

Nos figuramos a los efectos de una primera aproximación dos modelos de desarrollo o tipos de coaliciones sociales predominantes posibles. Es de desatacar que uno de estos tipos ideales será siempre el predominante en las grandes potencias, mientras que la coalición o modelo alternativo corresponderá a los estados subordinados. Siguiendo al grueso de la literatura, llamaremos a estos tipos ideales (i) coalición o modelo *central* y (ii) coalición o modelo *periférico*.²⁸

La coalición del modelo central esta conformada por los agentes económicos colectivos que en un momento determinado de la historia demuestran hacer, en conjunto, eficiente y competitivo a un país. Esta coalición, por lo tanto, es pasible de ser replicada por el resto de los actores.²⁹ El tipo ideal de modelo central, es siempre propio de una gran potencia -aunque

²⁷ Esta fusión de realismo y marxismo parece ser característica de lo que Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián (2010) llamaron el ‘realismo de la periferia’ y posee muchos componentes de lo que Arlene Tickner (2002) llamó el ‘hibrido latinoamericano’. En general estas aproximaciones combinan preceptos del realismo clásico con ideas de la teoría de la dependencia o el ‘autonomistas’ y han sido muy utilizadas por el pensamiento sudamericano sobre esta materia. Sin embargo, los parecidos de familia entre el marxismo y el realismo tienen una dimensión bastante más universal; Robert Keohane dice, por ejemplo, que “muchos intérpretes marxistas de la hegemonía presentan un impresionante parecido con las ideas realistas, utilizando diferentes ideas para desarrollar argumentos similares” (Keohane, 1984: 32).

Este parecido de familia también es notable con el realismo clásico. Los siguientes pasajes del célebre libro de Edward Hallett Carr, *La Crisis de los Veinte Años*, deberían bastar como prueba de esto: “Habiendo entonces establecido que la economía debe ser propiamente considerada como un aspecto de la política, podemos dividir en dos categorías los métodos mediante los cuales el poder económico es utilizado en servicio de la política nacional. El primero contiene aquellas medidas cuyo propósito es definido por la conveniente palabra autarquía; el segundo, medidas económicas directamente diseñadas para fortalecer la influencia nacional sobre otros países.” (Carr, 1964: 120) Más adelante dirá: “El segundo uso del arma económica como un instrumento de política nacional (...) toma dos formas principales: (a) la exportación de capital, y (b) el control de los mercados extranjeros” (Carr 1964: 124-125). El acento en la influencias del capital extranjero y el control extranjero del mercado nacional en la configuración de la situación de dependencia, así como la misma idea de autarquía como objetivo de política exterior -llamada luego por Puig, en sentido muy similar, autonomía-, no pueden dejar de asociarse con los caminos más frecuentados por el pensamiento latinoamericano durante la posguerra. El realismo y el estructuralismo tienen, por lo tanto, muchos puntos de contacto.

Otros autores que han intentado hacer dialogar al enfoque neoclásico con planteos de raigambre constructivista también han hecho referencia a la obra de Edward H. Carr. Nicholas Kitchen (2010: 125) remarca que “Carr ve un rol de las ideas en el nivel doméstico a través del uso de la propaganda y la educación de la nación: ‘el estado que provee la educación necesariamente determina su contenido. Ningún estado permitirá a sus futuros ciudadanos embeberse en sus escuelas de enseñanzas subversivas frente a los principios en que se fundamenta’. Las ideas, como los realistas clásicos sabían, son poderosas”. A diferencia de estos planteos que abordan el término hegemonía en un sentido más gramsciano, intentaremos mantenernos en el plano racionalista y materialista, aún cuando el rol de las ideas sea, sin dudas, determinante en muchos aspectos.

Por último, aunque estas lecturas economicistas de la política internacional han tenido un perfil crítico o marxista, en nuestros días cada vez son más asimilables a las líneas de investigación de economía política internacional como subdisciplina del *mainstream* racionalista.

²⁸ Se utilizan indistintamente los conceptos de ‘modelo nacionalista’ o ‘modelo desarrollista’ en reemplazo de ‘modelo central’ y los conceptos ‘modelo internacionalista’ o ‘modelo neoliberal’ en reemplazo de ‘modelo periférico’. Agradecemos las recomendaciones de Juan Gabriel Tokatlián en este punto.

²⁹ Sin embargo, la socialización de un modelo de desarrollo no es un proceso técnico sino que presenta complejidades políticas adicionales derivadas, fundamentalmente, del interés de las potencias centrales por

varias potencias pueden presentar diferentes modelos en pugna- e incluye diferentes agentes económicos dependiendo del tiempo y el espacio en que se encuentre³⁰.

En nuestros días podríamos identificar una coalición central más o menos similar en la cual el capital nacional -particularmente el industrial y comercial- es un actor relevante en el modelo de desarrollo. En estos modelos el estado es activo en la promoción de los intereses de la burguesía nacional allí donde se ve amenazada por el capital extranjero, promoviendo asimismo su expansión a mercados extranjeros e intentando a su vez no introducir ineficiencias que afecten a la producción nacional mediante su intervención en el mercado.³¹ Por otro lado, la coalición conformada por el capital extranjero, sectores agro-exportadores, los servicios y las finanzas -pero con ausencia de la industria- y donde el estado asume un rol acotado en la defensa de los intereses nacionales en el ámbito económico, político y militar, parece ser la coalición característica de los modelos de (sub)desarrollo periféricos.³²

VI. LA TRANSICIÓN: ACTORES DE VETO Y CONFIGURADORES DE AGENDA

En las dos secciones anteriores hemos llegado a la conclusión de que el proceso de cambio de un equilibrio a una situación de hegemonía deberían estar presentes las siguientes dos etapas:

mantener modelos periféricos en terceros países y el interés de grupos domésticos por mantener una coalición periférica en la que estén incluidos. Estas implicancias fueron percibidas tempranamente por el neorrealismo en una interpretación *sui generis* de los conceptos liberales de sensibilidad y vulnerabilidad (Waltz, 1979: 206-209). El hecho de que muchos actores domésticos puedan verse amenazados por el cambio de modelo de desarrollo es para estos teóricos una explicación más al carácter conflictivo que ha adquirido históricamente el cambio de la estructura internacional. En general, estos grupos de interés sólo asumen una nueva posición después de grandes crisis que los neorrealistas asocian automáticamente a la guerra, pero que, como intentaremos demostrar a partir del ejemplo de América del Sur, pueden sucederse a partir de grandes crisis económicas, políticas y/o sociales como la iniciada por la 'crisis de la deuda' en esta región.

³⁰ Este punto es esencial, puesto que el diálogo del realismo con otras corrientes estructuralistas podría otorgar a este paradigma ahistórico un elemento de historicidad compatible con sus postulados. Esto eximiría a esta formulación de una de las características principales que convierten al neorrealismo en una 'teoría resuelve-problemas' (Cox, 1981).

³¹ Aquí podríamos interpretar las ineficiencias usualmente asociadas a la intervención del estado como una interferencia en la comunicación de los incentivos sistémicos a los agentes económicos nacionales. Ejemplos de esto pueden ser las tarifas u otras intervenciones en el sector externo.

³² Con lo expuesto hasta este momento esta sección ha propuesto una solución a la pregunta '¿Por qué habrían de primar los incentivos sistémicos para que Brasil balancee a los Estados Unidos y no aquellos que llevarían a otros estados de la región como la Argentina a balancear a su principal competidor regional?', pregunta imposible de responder para el realismo neoclásico. Según lo expuesto en esta sección el hecho de que Brasil sea un actor más 'central' explicaría su relación competitiva con los Estados Unidos y su ascenso -y eventual hegemonía- frente a sus vecinos sudamericanos. Éstos, a su vez, no competirían con él, e incluso se complementarían de adoptar un modelo más 'periférico'.

(i) *un desbalance, despegue o momento neoclásico*: partiendo de un equilibrio inicial, hay un momento en que se dan las condiciones mínimas necesarias para el cambio. Uno de los actores en el sistema posee un grado de socialización diferente a su contraparte, lo que posibilita el cambio en favor de los actores más cercanos al ideal ‘unitario’ en sus relaciones estado-sociedad y en detrimento de los más cercanos al ideal ‘dividido’

(ii) *una pre-hegemonía, elevación o momento crítico*: antes de consolidarse una hegemonía, hay momento en que se produce una redefinición del orden de los actores en el sistema por el cambio en el carácter de la coalición social y el modelo de desarrollo de los mismos. Esto posibilita la jerarquización de la estructura internacional a favor del actor ascendente que ahora adquiere un modelo ‘central’, en detrimento del país ‘periférico’.

En general, se supone que las grandes potencias presentan modelos más ‘centrales’ y mayor capacidad de socialización y los pequeños países o estados débiles (Haendel, 1981) modelos más ‘periféricos’ y una relación estado-sociedad más ‘dividida’. Pero este tipo de consideraciones, de nuevo, oscurecen la dimensión dinámica de la política internacional. Es concebible la existencia de países ‘centrales’ y ‘divididos’ -potencias en declive- o países ‘periféricos’ y ‘unitarios’ a la vez -pequeños países en ascenso-.³³

Pero lo expuesto hasta el momento no explica las dinámicas mediante las cuales el país ‘unificado’ alcanzó a convertirse en ‘central’ -es decir, el paso del desequilibrio a la pre-hegemonía-. Este momento intermedio que llamaremos *transición* es aquel en el que el estado y los grupos de interés, si bien no conforman aún una coalición central, no sólo actúan eficientemente como canales de comunicación, sino que actúan también activamente como *actores de veto y configuradores de agenda*, ya sea institucionales o extra-institucionales (Tsevelis, 2002).

³³ El hecho de que los países que adquieren un modelo ‘central’ tiendan con el tiempo a ser más ‘unificados’ –y viceversa- puede comprenderse a partir de las preferencias de economía política de la coalición social dominante, que conduce a fortalecer el asociativismo y a generar un estado más empoderado. En el sentido inverso, la coalición dominante en los modelos ‘periféricos’ reduciría el tamaño del estado y el abanico de grupos de interés domésticos que participan en la formulación de políticas públicas.

Lo dicho hasta aquí pone en tela de juicio que el paso del equilibrio a la hegemonía pueda plantearse a partir de etapas o momentos sucesivos. Sin embargo, la utilidad de pensar el actor ‘unitario’ como un estadio previo al actor ‘central’ es diferenciar la dimensión estratégica del cambio -la capacidad de socialización- de su dimensión estructural -el modelo de desarrollo-, respectivamente. En otras palabras, en el momento que aquí llamamos desequilibrio, el estado y los grupos de interés nos interesan en tanto canales de comunicación, mientras que en la pre-hegemonía, nos interesan en tanto actores con preferencias y poder propios.

La participación de actores de veto y configuradores de agenda en la formulación de la política exterior tiene efectos concretos que podrían llegar a explicar por sí mismos el ascenso de un país (Cfr. Soares de Lima & Santos, 1998), a saber:

a) Cuando la amenaza de veto afecta más frecuentemente las expectativas del Jefe de Estado los consensos y mayorías necesarios para alterar una decisión ya tomada limitan su discrecionalidad, favoreciendo el *status quo* y haciendo que la política exterior sea más estable (Tsevelis, 2002).³⁴

b) En relación a las negociaciones internacionales, la existencia de actores de veto pone al negociador en una posición menos flexible frente a sus contrapartes en el nivel internacional (Putnam, 1988). En este contexto, el acuerdo es menos probable a menos que la contraparte no se ajuste a las demandas del negociador en cuestión. Es de suponer que, si esta situación se repite en futuros encuentros, una interacción de este tipo favorecerá los intereses del país con un negociador más inflexible -es decir, con mayores actores de veto internos-.

c) Por último, los grupos de interés más organizados detrás del país ascendente, además de actuar como actores de veto, lo hacen como configuradores de agenda, de modo que -en un mundo de dos países- es éste el que establece los temas y prioridades de la agenda internacional.

La estabilidad de la política externa, el mayor poder de negociación y la capacidad de introducir temas a la agenda internacional, son ventajas adicionales a una mayor capacidad de socialización y que incrementan la brecha de poder entre los países. Por esa razón este trabajo plantea la existencia de un momento adicional en el cual las ventajas de 'B' sobre 'A' ya no sólo se derivan de la existencia de mayores canales de comunicación, sino de la presencia de actores formales e informales con capacidades de veto y agenda, aunque 'B' no

³⁴ Lisa Martin (2000), así como María Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (1998) encuentran que a su vez, el hecho de que las demandas de los grupos de interés hayan superado diferentes instancias institucionales y los cuestionamientos de la bancada opositora en debates públicos, revela a las contrapartes de un acuerdo internacional la posición y peso relativo de los actores, aportando credibilidad al país en las negociaciones. Aunque los postulados a) y b) hayan sido desarrollados por autores norteamericanos en la consideración de un Congreso con facultades algo más extensas que el argentino o brasileño -estos últimos, por ejemplo, no pueden modificar el texto del acuerdo internacional-, creemos que son igualmente aplicables a nuestros casos (Soares de Lima & Santos, 1998).

necesariamente haya adquirido aún una diferencia cualitativa respecto de ‘A’ en relación a su modelo social y productivo. El capítulo IV postula que ésta es la situación de la relación entre Argentina y Brasil en la actualidad.³⁵

VII. LA TERCERA IMAGEN, REVERTIDA: CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS NORMATIVAS

Este capítulo propuso que una integración entre el realismo de Waltz y el de Gilpin podría dar lugar a un programa realista unificado, sistematizado y coherente.³⁶ Este intento, aunque sugerido antes, nunca había sido llevado adelante.

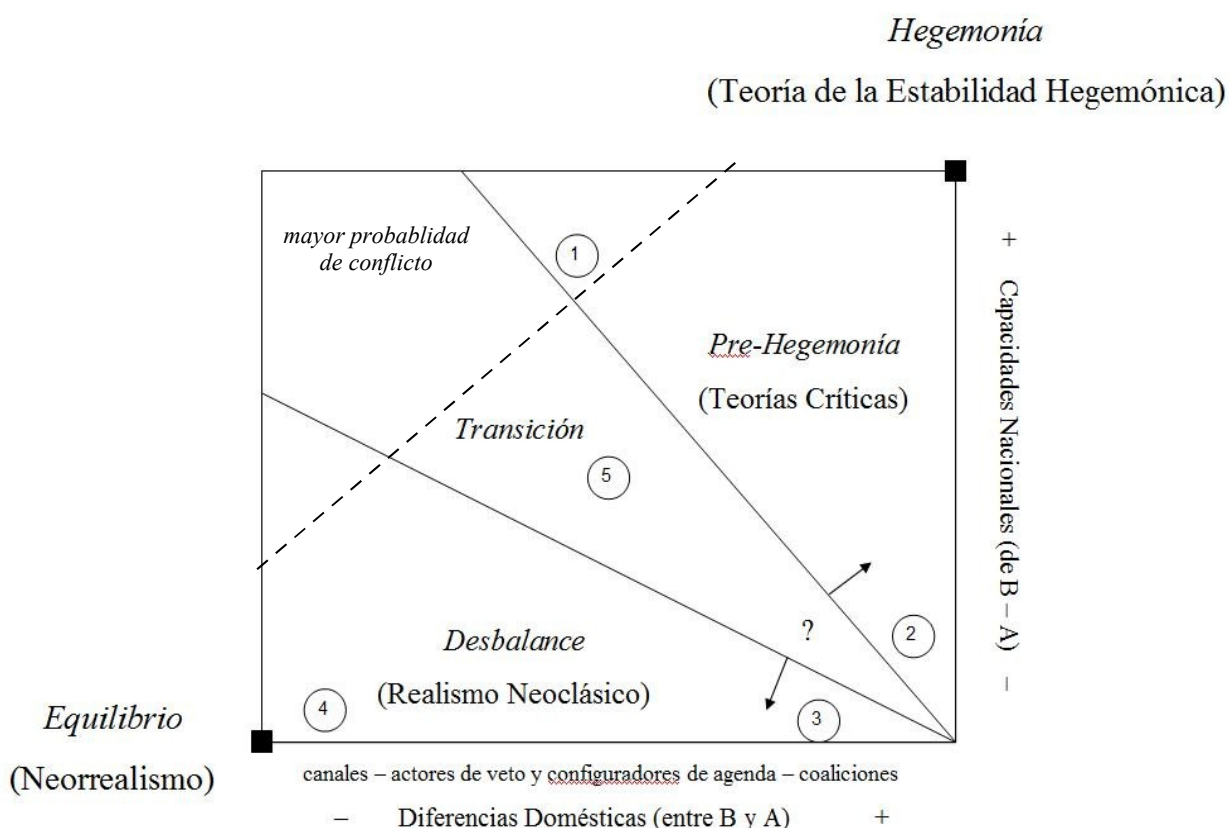
Los cambios domésticos relacionados con las variaciones de poder no fueron identificados inductivamente -como lo han hecho todos los autores realistas hasta el momento-, sino deductivamente, comparando las características domésticas de los actores en una configuración de equilibrio y en una hegemónica y analizando la lógica doméstica del paso de una estructura a la otra. En otros términos, esta teoría postula que los cambios en las relaciones de poder entre países se encuentran altamente correlacionados con cambios concretos en sus niveles domésticos considerados en las secciones IV, V y VI, que no fueron determinados a través de un estudio de caso, sino mediante la reinterpretación de teorías previas.

En la Figura I se exponen gráficamente las principales implicancias de este capítulo poniendo especial énfasis en la relación entre las capacidades nacionales y las características domésticas de dos países.

³⁵ Nótese que el argumento expuesto hasta aquí tiene implicancias observacionales concretas: deberían observarse una mayor cantidad de actores activos en la formulación de política externa que participan como actores de veto o configuran la agenda en el país ascendente.

³⁶ El enfoque realista neoclásico es en sí un enfoque especialmente ecléctico. En esta sección seguimos trabajando en este sentido intentando integrar algunas ideas ‘desarrollistas’ al argumento realista. Sin embargo, lejos de ver en esto una desventaja, gran parte de la comunidad científica se inclina a pensar que el ‘eclecticismo analítico’ es el método ideal para una disciplina social en reformulación como son las Relaciones Internacionales (Sil & Katzenstein, 2005).

Figura I. Variables domésticas y estructurales entre el equilibrio y la hegemonía *



Fuente: elaboración propia.

El eje X representa las diferencias domésticas entre B y A como un continuo que comprende desde el ideal en que ambos países son idénticos o presentan pequeñas diferencias en su socialización hasta que ambos son estructuralmente diferentes en sus coaliciones y modelos de desarrollo. El eje Y representa las diferencias de B con A en términos de sus capacidades nacionales en un continuo que iría de la completa paridad a la mayor disparidad. Las áreas denominadas 'desbalance', 'transición' y 'pre-hegemonía' representan el tipo de relaciones bilaterales que los modelos desarrollados en las secciones IV, V y VI mejor explicarían. Los círculos con números simbolizan ejemplos concretos de relaciones bilaterales. Las flechas y el signo de interrogación en el gráfico representan los incentivos para el actor descendente al *bandwagon*, el balance o la falta de incentivos. La línea punteada marca un límite a partir del cual las probabilidades de conflicto en la relación bilateral son mayores.

Nótese que toda evolución de un equilibrio hacia una hegemonía es función de cambios en las capacidades nacionales de los actores y cambios en el nivel doméstico. De este modo, dos países podrían tener una relación cercana al ideal de la hegemonía por ser muy dispares entre sí en términos de sus capacidades nacionales aún cuando internamente pudieran considerarse bastante similares -el ejemplo 1-, aunque esto suponga que el potencial de conflicto entre ambos según las teorías ya revisadas se haga más probable. A la inversa, dos países muy similares entre sí en términos de sus capacidades nacionales podrían tener una relación más hegemónica si presentaran diferencias domésticas muy marcadas en términos de sus coaliciones predominantes -ejemplo 2-. Sin embargo, las posibilidades de que la relación se

acerque al ideal de la hegemonía se incrementan a medida que las dos variables incrementan su valor, lo que en el gráfico se representa a través de un incremento del área relativa de la pre-hegemonía. Del mismo modo, dos países podrían presentar una relación de equilibrio de poder siendo internamente muy diferentes -como es el caso del ejemplo 3-, pero esto es poco probable. Lo más probable es que estados con similares capacidades nacionales sean similares en sus estructuras internas -ejemplo 4-. Nótese también que la transición -ejemplo 5- es un momento ineludible en el tránsito de un equilibrio a una hegemonía y que una configuración interna similar de los actores podría demorar indefinidamente la conformación de una hegemonía, llevando al conflicto en situaciones de importante disparidad de poder. Nótese, por último, que en este modelo la posibilidad de que B haga la guerra a A o viceversa está contemplada en el área más allá de la línea punteada y se incrementa a medida que los países son más similares hacia su interior y mayor es su diferencia de poder.³⁷

Lo expuesto hasta aquí aborda sólo transversalmente los debates de IR que tradicionalmente se han preguntado sobre las causas de la guerra y de la paz, desestimando las causas del ascenso o descenso de los países. En otros términos, las teorías racionalistas de IR como las de Gilpin y Waltz se preguntan qué distribución de poder tiene el sistema internacional y qué relación tiene el cambio de esa distribución con la existencia de cooperación o conflicto, desestimando las variables domésticas. Este trabajo se pregunta qué características domésticas tienen los países y qué relación tiene el cambio doméstico con la distribución de poder, desestimando el análisis de la cooperación y el conflicto. Por lo tanto, el enfoque es sistémico, pero está más centrado en los efectos de la agencia y pone en segundo plano los de la estructura.³⁸ En otras palabras, es un enfoque de tercera imagen, pero invertida³⁹, que plantea una respuesta un interrogante general de interés ¿Qué características domésticas están asociadas a los países más o menos poderosos que sus contrapartes? Esto representa un cambio sustancial en el eje normativo del debate que puede considerarse una virtud adicional del enfoque que se desarrolla a continuación.

³⁷ En las conclusiones del trabajo se volverá a interpretar este esquema intentando ubicar en el mismo la relación entre Argentina y Brasil en diferentes momentos históricos. Antes de eso, será preciso analizar los cambios que efectivamente se produjeron en sus relaciones de poder y en sus configuraciones domésticas.

³⁸ En un sentido más amplio, este capítulo estableció una teoría del ascenso en la política internacional en todo compatible con el realismo de Waltz y Gilpin pero basada completamente en la agencia -en cómo las características domésticas de los países determinan la estructura del sistema internacional- y no en cómo la estructura internacional determina el destino de los países. Expuesto en términos radicales, lo desarrollado en este capítulo implica que un país que lograra un involucramiento activo de más actores de la sociedad y el estado en la formulación de política exterior, *ceteris paribus*, ascenderá frente a un país con menos actores, sin importar cuáles sean sus capacidades materiales actuales. Este simple activismo en la política externa serviría para generar canales de comunicación entre el estado y la sociedad, políticas más estables, mayor poder de negociación y de agenda, y en última instancia, una mayor organización de actores sociales interesados en la generación de mayores capacidades estatales.

³⁹ El concepto está inspirado en un conocido artículo de Peter Gourevitch (1978).

– Capítulo II –

El efecto de variables domésticas sobre el ascenso de determinados países es un fenómeno sorprendentemente poco estudiado en IR. Aunque algunas variantes del enfoque realista neoclásico han sido utilizadas en los últimos años para explicar el ascenso de China y el desafío que este proceso impone a otros países de su región (Cha 2000; Nau 2003; Tuke 2009; Sterling-Folker 2009), aún no han habido intentos consistentes de aplicar este marco analítico para comprender las causas y los desafíos que plantea el ascenso de Brasil en América del Sur. Por lo tanto, en este capítulo comenzaremos por discutir la aplicabilidad de la idea de equilibrio a las relaciones entre Argentina y Brasil en un modo amplio, y exploraremos los distintos momentos en los que podemos percibir el comienzo de un desequilibrio entre los dos países -un despegue de Brasil-, destacando posibles variables sistémicas que serían relevantes para el neorrealismo y variables domésticas que tendrían en cuenta los realistas neoclásicos.

Este capítulo se divide en dos secciones, la primera presenta evidencia empírica de la existencia de un equilibrio entre Argentina y Brasil, al menos hasta fines de los 70'. La segunda sección describe cómo los años 80' son escenario de la ruptura de dicho equilibrio y aventura algunas explicaciones.

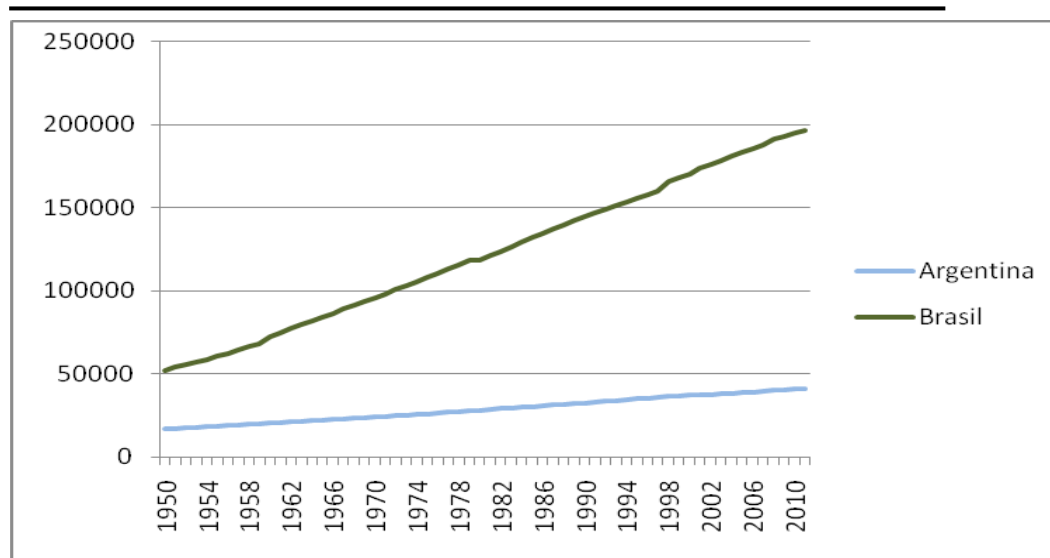
I. EVIDENCIA DE UN EQUILIBRIO INICIAL

Hablar de un equilibrio o balance de poder entre Argentina y Brasil en el siglo XX puede resultar contra intuitivo, especialmente en un contexto histórico donde Brasil se proyecta como una potencia emergente y la Argentina pareciera haber quedado rezagada. Esto es así porque muchos factores estructurales como la demografía y el territorio favorecen la percepción de una primacía brasileña histórica en la región.

En términos territoriales, la Argentina, con 2.791.810 km² -aunque ascienden a 3.757.407 km² incluyendo al territorio antártico y del Atlántico Sur en disputa-, equivale sólo a un tercio del territorio de Brasil -8.514.215 km²-. La relación en términos demográficos también sustenta la tesis de una preeminencia histórica de Brasil, aunque la relación en estos términos ya sea más variable. Brasil, por ejemplo, pasó de tener una población de aproximadamente 18 millones de habitantes a principios del siglo XX, a 52 millones en 1950 y 203 millones en el

2011. La Argentina, cuya población actual es de apenas 41 millones de habitantes, contaba con 5 millones comenzando ese mismo período y recién alcanzaría los 18 millones en los primeros años 50'. Si analizamos todo este período, Brasil tuvo 3.6 veces la población de Argentina en 1900, 2.8 veces en 1950 y 4.9 veces en la actualidad, con una tendencia a ampliar la brecha.

Gráfico I. Población en miles de habitantes



Fuente: Correlates of War (CINC) hasta 2007. WDI Banco Mundial 2007-2011.

Sin embargo, cuando profundizamos algo más en estos argumentos, resulta evidente que estos factores estructurales no necesariamente implican un mayor poder internacional en circunstancias en las que, por ejemplo, una gran extensión territorial se encuentra poco ocupada o una gran población presenta niveles bajos de desarrollo.

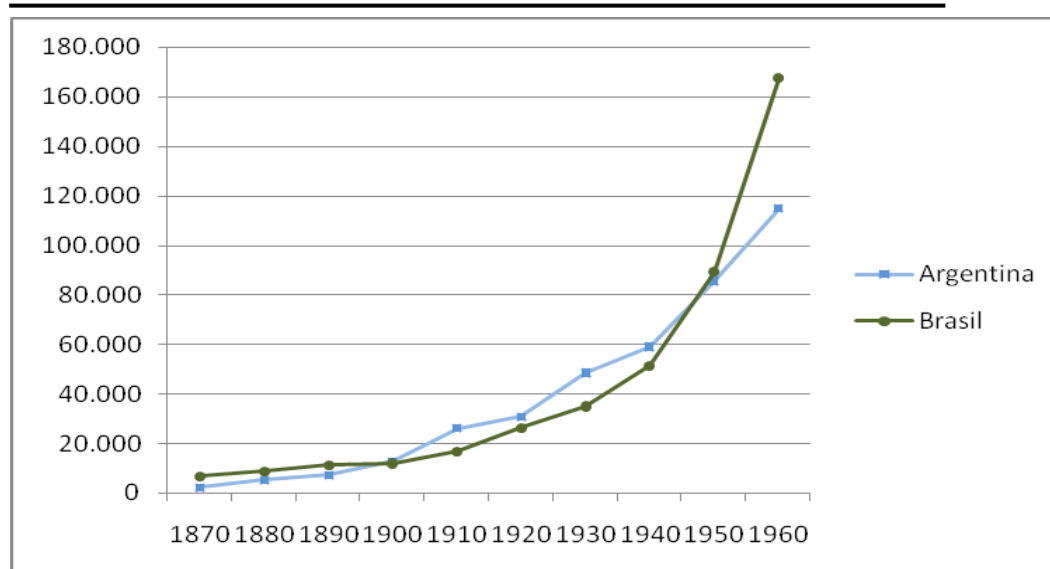
Aquello que, cuando se evalúa únicamente tamaño del territorio y la población, puede tenerse como una clara primacía brasileña desde el siglo XIX o incluso desde tiempos coloniales, se vuelve relativo considerando, por ejemplo, el producto de tal población y territorio.

Adoptando este punto de vista, Boris Fausto y Fernando Devoto (2004) postulan que la historia de la relación entre estos dos países podría representarse en tres períodos: un primer período de primacía brasileña hasta la conformación del estado nacional argentino; un segundo período de primacía argentina cuyo cenit puede situarse aproximadamente en los prolegómenos de la Gran Guerra, pero que se extiende hasta mediados del siglo XX; y un tercer período en el cual Brasil igualó y superó progresivamente a la Argentina.

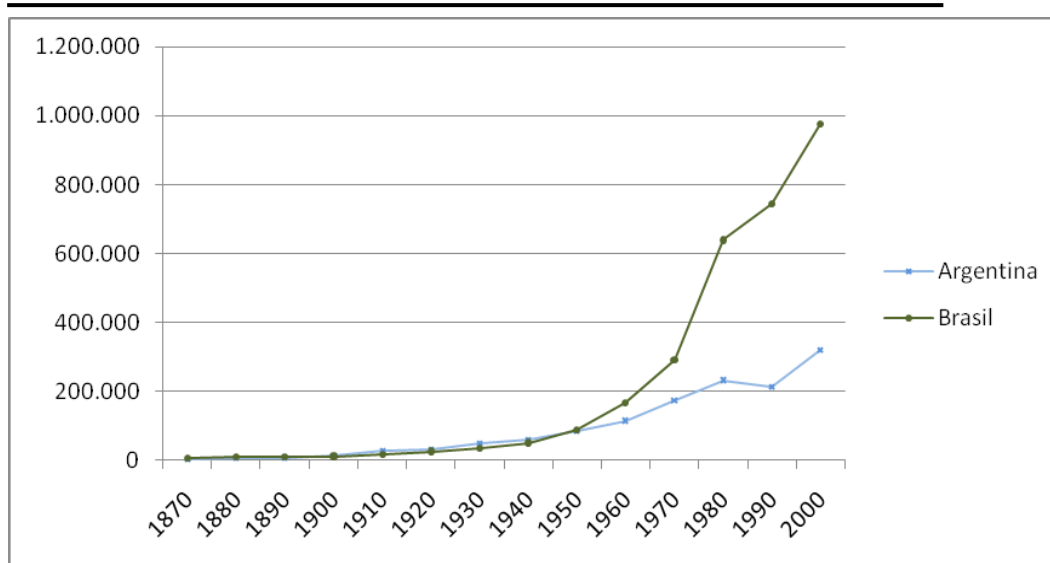
Algunas afirmaciones contundentes servirán para descartar *ab initio* el argumento de una primacía histórica estructural de Brasil en América del Sur. De 1900 a 1949 el PIB de la Argentina fue mayor al de Brasil. En 1910 el PIB de la Argentina -26.125 USD- llegó a ser 1,5 veces el de Brasil -17.672-, y el PIB per cápita para ese mismo año era 4,8 veces mayor. A principios del siglo XX la Argentina recibió el doble de inmigrantes que Brasil y su economía estaba dos veces más integrada al mercado mundial con un modelo agroexportador diversificado que contrastaba notablemente con la producción que Oswald de Andrade llamaría ‘de sobremesa’ -café, azúcar y cacao-, que caracterizaba a Brasil. Estas diferencias repercutieron notablemente en la inversión en educación y salud -que consolidarían el status de la Argentina como paradigma sudamericano por mucho tiempo-, pero también repercutirían en la inversión militar y, más genéricamente, en el incremento de las capacidades nacionales argentinas *vis-à-vis* las brasileñas.

La visión de tres etapas que plantean Fausto y Devoto bien podría graficarse a través de la evolución del PIB durante el último siglo y medio, en particular durante el período anterior a 1960, momento en que Brasil se despegaba notablemente de la Argentina.

Gráfico II. PIB en millones de USD (GK1990) entre 1870 y 1960

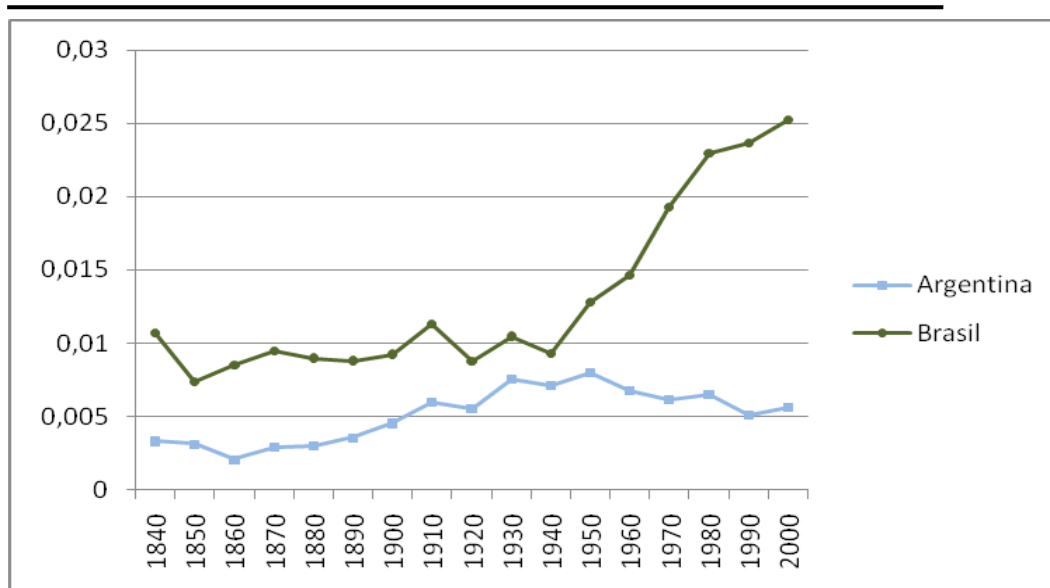


Fuente: Angus Maddison, Groningen Growth and development Centre.

Gráfico III. PIB en millones de USD (GK1990) entre 1870 y 2000

Fuente: Angus Maddison, Groningen Growth and development Centre.

El índice compuesto de capacidades nacionales (CINC)⁴⁰, desarrollado por el proyecto *Correlates of War*, refleja un punto intermedio entre esta visión y una más matizada por factores estructurales como la población, para darnos una imagen de lo que puede considerarse un equilibrio histórico entre Argentina y Brasil, el cual se revela estable durante la primera mitad del siglo XX.

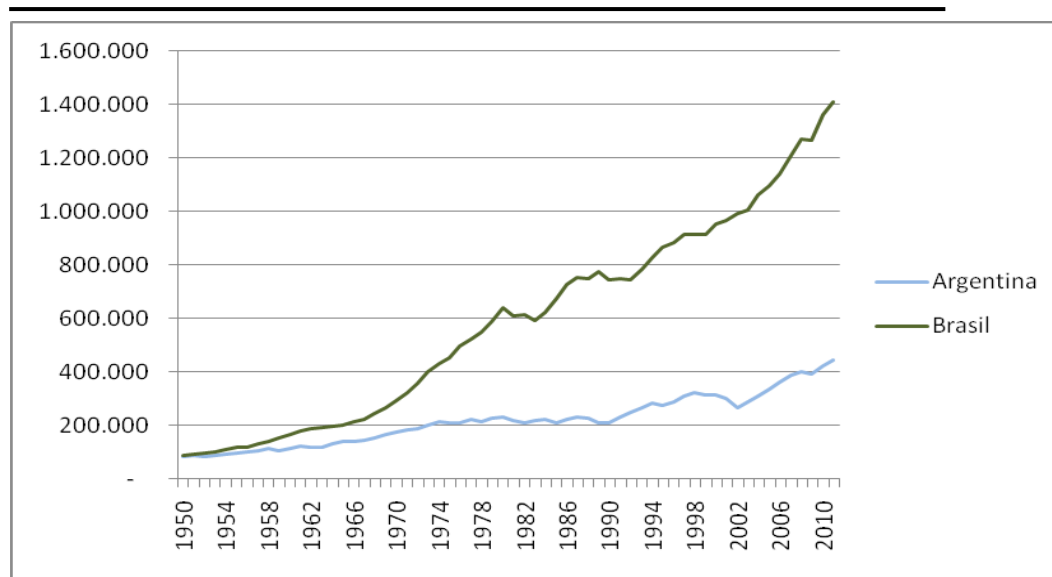
Gráfico IV. Capacidades Nacionales entre 1840 y 2000

Fuente: Composite Index of National Capabilities (CINC) Correlates of War.

⁴⁰ Mide la participación de los países en el total mundial de producción de hierro y acero, gasto militar, personal militar, consumo primario de energía, población total y población urbana.

Según los datos de Agnus Maddison y los de *The Conference Board*, durante la década del 40' el PIB de la Argentina era prácticamente equivalente al de Brasil -en 1950 el producto argentino era de 85.524 millones de USD y el de Brasil de 89.342 millones-. Desde entonces, la brecha entre ambos países ha tendido a incrementarse, al punto que en 2011, el PIB de Brasil fue de USD 1.410.168 millones, lo que equivale a tres veces el producto argentino -USD 445.234 millones-. Considerando únicamente este indicador, 1950 debería tenerse como el año de origen del desequilibrio actual.

Gráfico V. PIB en millones de USD (del 2011) entre 1950 y 2011



Fuente: The Conference Board Total Economy Database

Varias combinaciones de datos estadísticos de la base de Agnus Maddison, así como el CINC, coinciden en situar en los años 40's y 50's los comienzos de un ascenso paulatino de Brasil frente a la Argentina que eventualmente llevaría a un desequilibrio.

Esta visión coincide con la lectura de quienes ven en las características del peronismo y el varguismo un punto de quiebre en la historia de ambos países. De hecho, la evolución de los acontecimientos históricos en este período estuvo signada por un notable paralelismo que hace a la comparación bastante útil para dilucidar los posibles motivos de la evolución posterior del equilibrio, favorable a Brasil. En ambos casos, por ejemplo, se produjo una revolución en 1930 que interrumpió el proceso democrático de las décadas anteriores, introdujo un elemento nacionalista y algún grado de estatismo⁴¹. En ambos casos, en 1945 se produjo un cambio

⁴¹ El crecimiento del estado es una característica común a los dos países en el contexto de la crisis, aunque en el caso argentino haya sido producto del pragmatismo liberal de los conservadores -de nuevo en el poder desde

político trascendental con la inclusión de partidos populares como el *Partido Trabalhista Brasileiro* -el partido varguista- y, tras los acontecimientos del 17 de octubre, el surgimiento de Partido Laborista argentino que presentó la primera candidatura de Perón, estrenándose una nueva ‘democracia de masas’. Por último, en ambos casos, a partir de la presión de las FFAA, se daría fin en 1955 a los proyectos ‘populistas’ con el exilio de Perón y el suicidio de Vargas.

Las diferencias son muchas también “...comparativamente, la caída de ambos regímenes ocurría de modo muy diferente, aún si en ambos el actor decisivo eran las FFAA. En Brasil fue una salida más negociada que cruenta, y en la Argentina mucho más cruenta que negociada. Ello reflejaba diferencias profundas entre los dos países. En Brasil existía una larga tradición de compromisos entre cúpulas, el nivel de movilización popular de oficialistas y opositores era menor, las FFAA estaban más cohesionadas y la polarización que Vargas había suscitado en la sociedad era mucho menor. En la Argentina era todo lo contrario: poco nivel de compromiso en las elites políticas, una sociedad más conflictiva y polarizada, unas FFAA mucho más fragmentadas, y a la vez decididas a ocupar por sí mismas el poder. En estos dos contextos Perón y Vargas operaron de manera opuesta: mientras Vargas con su suicidio de algún modo radicalizó y polarizó la situación, Perón con su retirada la descomprimió” (Fausto y Devoto, 2004: 314).⁴²

Por otra parte, yendo aún más atrás hasta los años 30’, el momento en que se produce el cambio hacia una superioridad brasileña estuvo signado por dos factores teóricamente relevantes para este trabajo: un incremento notable de las capacidades del estado y una conformación de una burguesía nacional en estrecha vinculación con este estado. Como lo destacan Fausto & Devoto (2004: 275) “El Estado Novo había visto la consolidación de una

1932- y en Brasil se haya constituido en objetivo del gobierno desde los primeros días de Vargas en 1930 y luego consolidado con el Estado Novo en 1937. Esto último explica el mayor énfasis y dimensiones del crecimiento del estado en Brasil, que en los años 30’ acompaña un crecimiento más acelerado de su PIB y una diversificación de su perfil productivo, incluso en lo que hace a sus exportaciones primarias.

Ejemplos de estos cambios son la profesionalización y modernización de la burocracia brasileña a través de la creación del *Departamento Administrativo do Serviço Público* en 1936 que estableció criterios de mérito para la carrera administrativa, la fundación de Petrobrás (1953) y de la *Companhia Siderúrgica Nacional* –en Volta Redonda- (1941). Asimismo, en lo que se refiere a la organización de agentes de la sociedad, en 1938 se fundaría la *Confederação Nacional da Indústria* y poco más tarde, en 1943 la *Consolidação das Leis do Trabalho* establecería un cuerpo legal suficiente para la organización de los trabajadores brasileños.

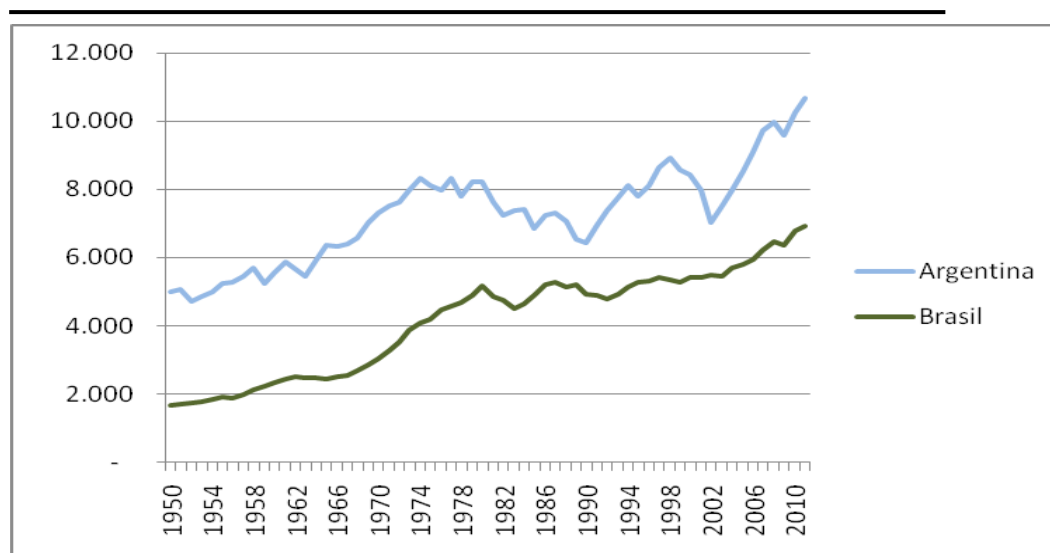
⁴² En lo que hace a las variables de interés para este trabajo, hay algunas diferencias en procesos anteriores a 1955 que también son dignas de mención. En el período que va de 1945 a 1947, por ejemplo, los gobiernos de Dutra y Perón siguieron dos políticas económicas radicalmente diferentes, heterodoxa y expansiva a través de la demanda en el caso de este último, y ortodoxa en el primero. Ambas terminaron en una crisis de importantes dimensiones, de modo que así como el exacerbado industrialismo asustó a los argentinos y alimentó las filas del liberalismo económico, en Brasil sucedería lo contrario, sentándose las bases de un más amplio consenso desarrollista luego identificado con la figura de Juscelino Kubitschek.

alianza de ribetes corporativos entre las organizaciones industriales y el Estado varguista...”. Este estado favorecería asimismo una mayor profesionalización de su burocracia.

Todas estas complejidades y debates se esconden detrás de la evolución del PIB y los indicadores del CINC, que en su conjunto parecen reflejar una visión bastante compartida sobre el momento en que Brasil comienza a despegarse.

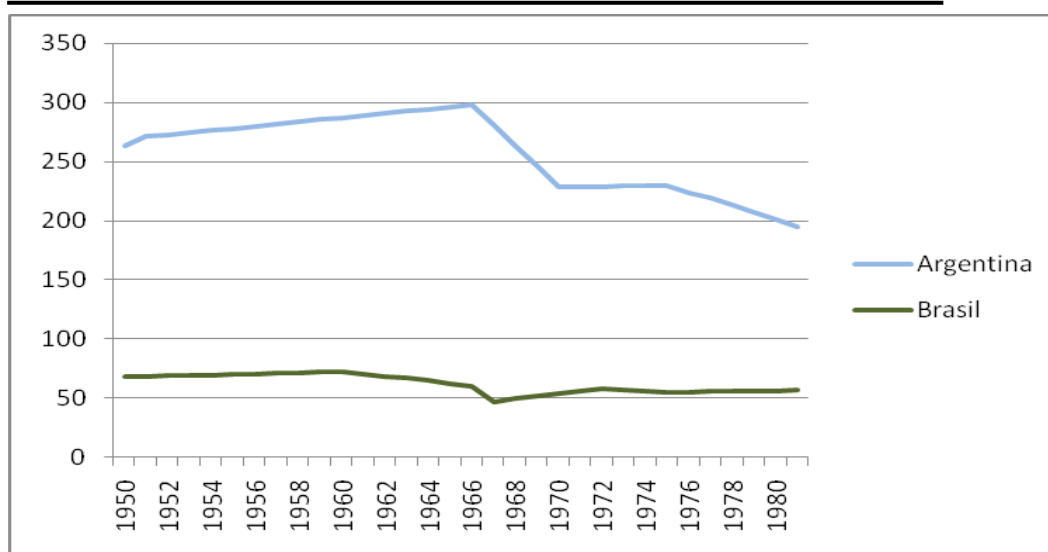
Sin embargo, esta brecha entre Argentina y Brasil en relación al PIB durante las décadas siguientes sería moderada por otros factores, como la mayor riqueza argentina, que sopesaba las dimensiones demográficas de Brasil. El PIB per cápita es un indicador elocuente de la persistencia de esta ventaja argentina -en términos de riqueza y competitividad-, aún cuando sea una dimensión menos representativa del peso internacional de ambos países.

Gráfico VI. PIB per cápita en USD (de 1990) entre 1950 y 2011

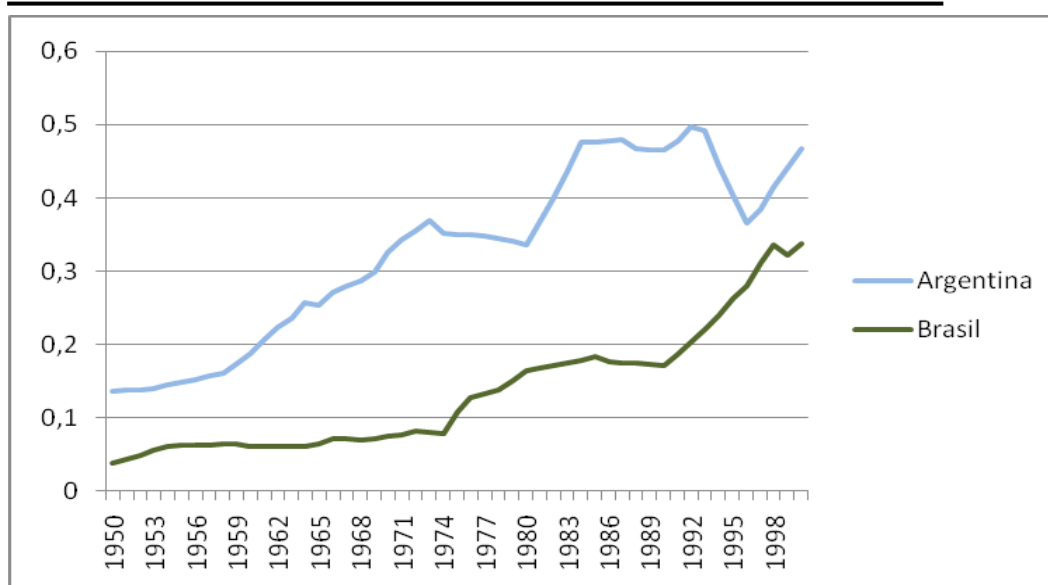


Fuente: The Conference Board Total Economy Database

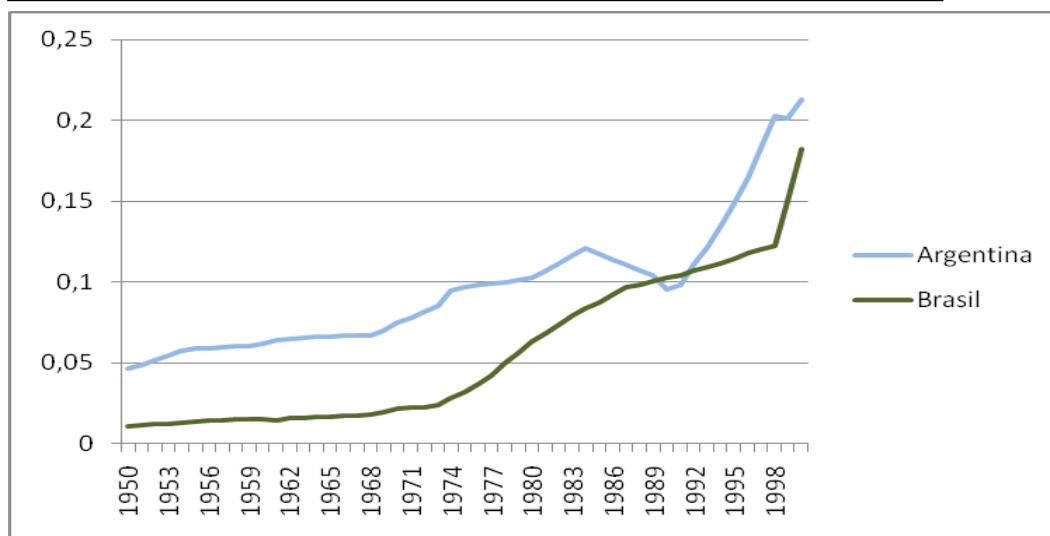
Por otro lado, la mayor integración del territorio argentino en materia de transporte y de su sociedad en materia de comunicaciones siempre contrastó con las dificultades brasileñas por integrar grandes extensiones alejadas de su litoral marítimo, así como a un importante segmento de la población privado del acceso a la prensa escrita, la radio y otros medios de comunicación. Las dimensiones relativas de la red ferroviaria, el parque automotor, la red telefónica, la red de correo postal, el público radiofónico y el mercado editorial, entre otros indicadores, demuestran que con excepción del correo postal, Argentina siguió siendo un país relativamente más comunicado e integrado por lo menos hasta fines del siglo XX.

Gráfico VII. Infraestructura vial (millas por milla² de territorio)

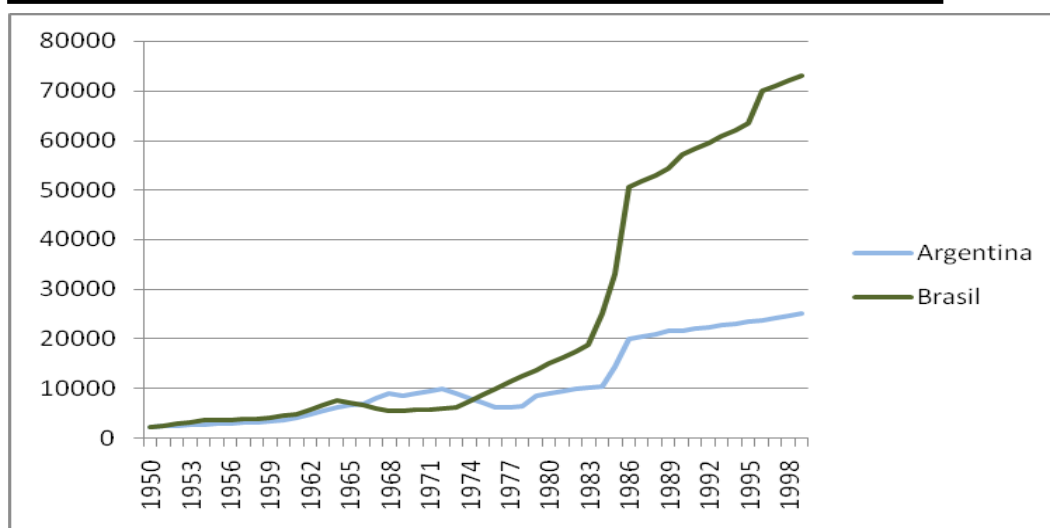
Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

Gráfico VIII. Parque automotor (vehículos comerciales per cápita)

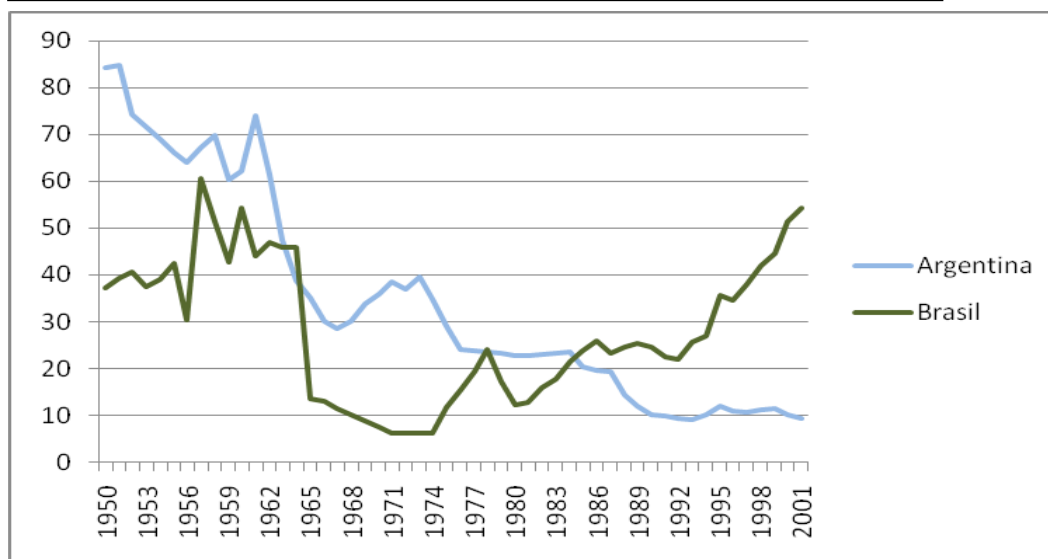
Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

Gráfico IX. Red telefónica (líneas per cápita)

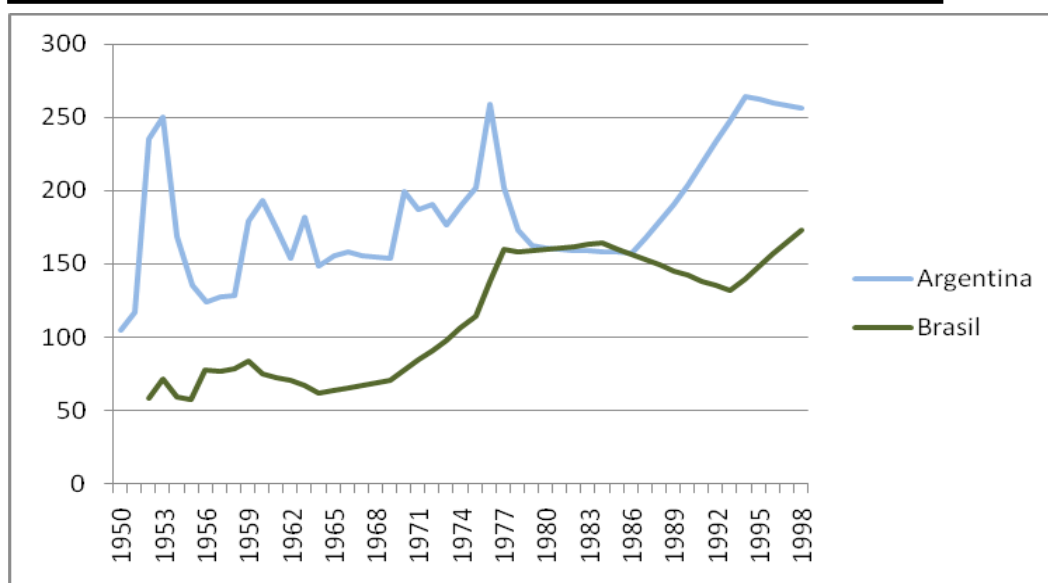
Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

Gráfico X. Red radiofónica (receptores per cápita)

Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

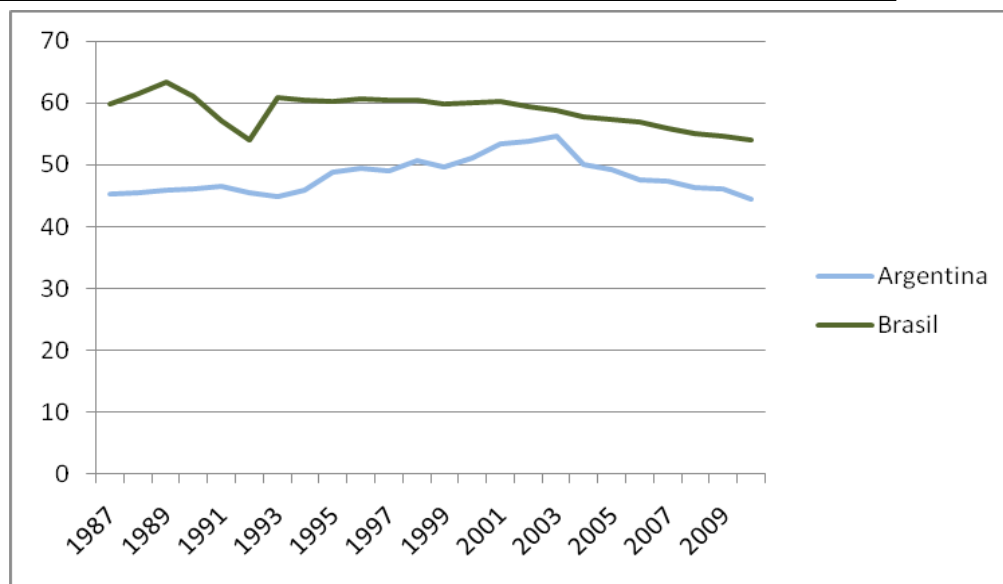
Gráfico XI. Red postal (correo anual per cápita)

Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

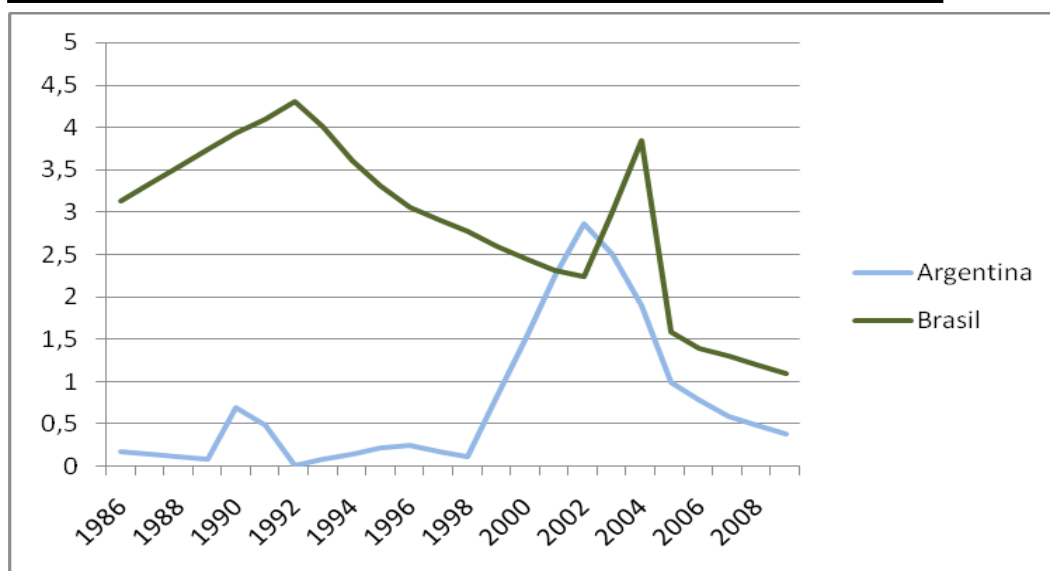
Gráfico XII. Mercado editorial (libros editados per cápita)

Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data

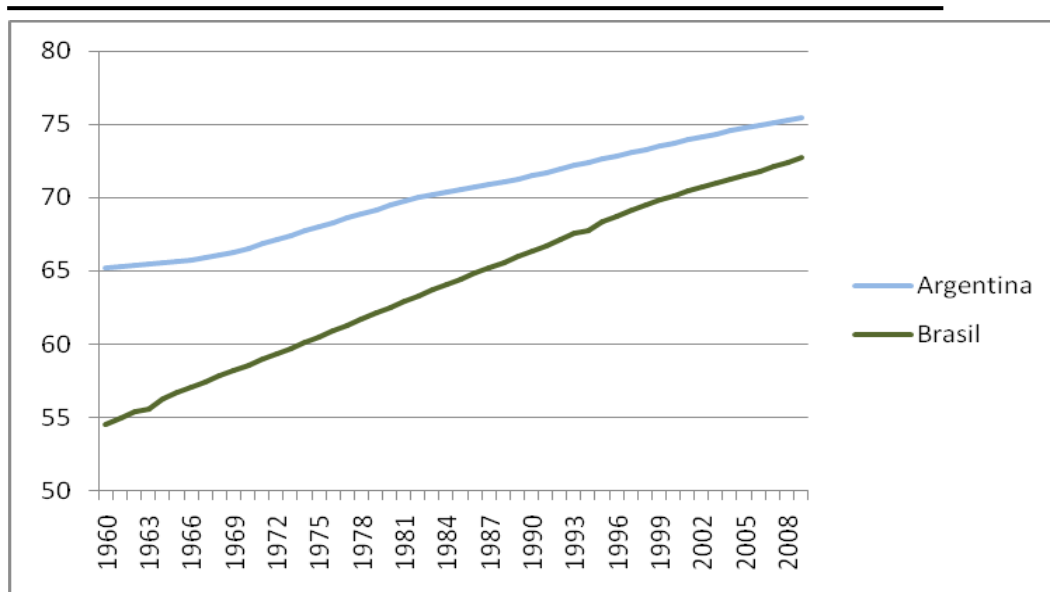
La brecha con Brasil, en todos estos indicadores, ha tendido a reducirse en los últimos sesenta años, realzando las potencialidades históricas de su mayor territorio y población. Lo mismo puede decirse en cuanto al éxito relativo de Brasil en su lucha contra la pobreza y la desigualdad, y otros indicadores de salud y educación utilizados para las mediciones de Índice de Desarrollo Humano del PNUD. Aquí también, la Argentina mantiene la delantera, pero la brecha se acorta con el paso del tiempo.

Gráfico XIII. Desigualdad según el coeficiente de Gini

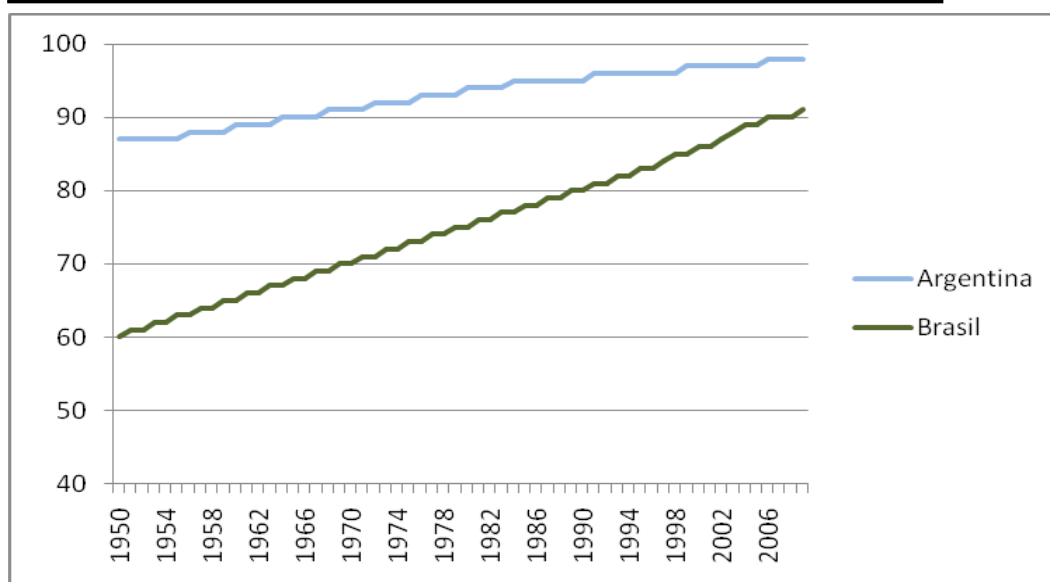
Fuente: Banco Mundial

Gráfico XIV. Pobreza (% de la población con menos de 1,25 USD PPP al día)

Fuente: Banco Mundial para ambos países en los años 1986, 1992, 1994, 1998, 2002, 2004, 2005 y 2009. Los datos faltantes para cada país fueron extrapolados.

Gráfico XV. Expectativa de vida al nacer (años)

Fuente: Banco Mundial

Gráfico XVI. Tasa de alfabetización (% de la población mayor de 15 años)

Fuente: Banco Mundial

El desarrollismo como proyecto político procuraba impactar sobre los indicadores aquí mencionados, relativos a la integración del territorio y al desarrollo socioeconómico de la

población. Evidentemente, el éxito relativo del proyecto desarrollista en Brasil tiene mucho que decir sobre la evolución de los números presentados.⁴³

Podría argumentarse que fue el carácter de los proyectos desarrollistas y no el de los populismos lo que provocó el desequilibrio entre ambos países. En otros términos, existen fundamentos para creer que el desbalance que interesa a este trabajo se produjo entrados los años 50's o incluso más tarde, en la década del 60'. Como destacan Fausto y Devoto (2004: 634) "fueron años en los que en Brasil se consolidó un rumbo de crecimiento económico a tasas más elevadas y más sostenidas que las argentinas y con un papel relevante del Estado en él. Un Estado seguramente más moderno y más eficaz que el argentino pero también más autoritario y más excluyente. Ambas cosas parecen estar bastante ligadas. En la Argentina el desarrollo económico estuvo más sometido a oscilaciones al igual que las políticas que buscaban orientarlo, y el Estado a menudo no pudo desempeñar un rol eficaz y su burocracia estuvo sometida a las intensas mudanzas que imponía una situación política tan contrastada y cambiante".

Estas diferencias se mantendrían durante la experiencia burocrática-autoritaria (O'Donnell, 1982), con la diferencia de que el régimen brasileño crecería 'milagrosamente' a una tasa media superior al 10% del PIB por seis años consecutivos, utilizando de forma activa y cada vez más compleja al estado desarrollista (Cardoso, 1982).

Es evidente que dependiendo del indicador que deseemos elegir, el equilibrio entre Argentina y Brasil en el siglo XX pudo haber favorecido siempre a Brasil -por ejemplo, si damos mayor peso a las variables geopolíticas-, pudo haber favorecido, como creemos, a uno y otro en diversos momentos de la historia -si damos valor, por ejemplo, al producto total de la economía-, e incluso pudo haber favorecido a la Argentina durante todo el siglo XX -si

⁴³ En lo que se refiere al primer desarrollismo, saltan a la vista las mayores dificultades del contexto argentino. La mayor polarización en la elite y sociedad argentinas, con un ejército mucho más politizado, mayor actividad sindical y la presencia de un peronismo proscripto que imposibilitado de toda posibilidad de expresión electoral se expresaba en manifestaciones violentas y actos de terrorismo. Todo esto estaba ausente en Brasil, donde el ejército y la oposición fueron más moderados y el presidente estuvo más dispuesto a introducir los cambios que contribuyeran a esta moderación. Para lograr esta moderación el desarrollismo brasileño debió pagar el precio de ser más regresivo que el argentino -en relación a la evolución del salario real-, pero sin dudas logró mayor estabilidad en la realización de su proyecto.

En el éxito y fracaso de los respectivos desarrollismos también tuvo que ver el peso natural que la economía argentina otorga al campo, factor que hizo de ese actor -en alianza con el sector financiero y el estado- una alternativa pendular cuando se presentaron las lógicas dificultades de mantener un modelo industrialista en el tiempo (O'Donnell, 2004a; Diamand, 1972; Braun, 1975).

Desde ya, más allá del contexto, alguna responsabilidad cabe a las personalidades. La figura de Arturo Frondizi, un intelectual sin experiencia de gobierno, contrastaba notablemente con la de Kubitschek, antes gobernador de Minas Gerais y mucho más prudente que su par argentino a la hora de lidiar con los grupos de interés y la clase política de su país. En este sentido, así como la formación plebeya y militar de Perón pudo haber determinado un estilo mucho más confrontativo que la formación más política y conservadora de Vargas, la diferencia entre los líderes desarrollistas pudo haber jugado un rol en el éxito o fracaso de sus respectivos proyectos (Cfr. Fausto & Devoto, 2004: 323-340).

consideramos el desarrollo o la riqueza relativa-. Siendo esto así, el momento en que comienza el desbalance en favor de Brasil es difícil de determinar con exactitud.

Hechas estas salvedades, y de acuerdo con el marco teórico realista que adopta este trabajo, se propondrá que el equilibrio sudamericano fue bipolar hasta algún momento entre 1975 y 1990 -que aquí llamaremos el momento del desbalance-, lo que está en línea con las conclusiones que se pueden sacar sobre la región a través de un análisis de polaridades como el que propone Randall Schweller (1998) y aplica Félix Martín (2006) a una lectura del subsistema sudamericano.

Para Schweller, la polaridad de un sistema se deriva de un índice en el que se intenta expresar en términos porcentuales la participación relativa de los actores de un subsistema en los indicadores del CINC. Luego, se agregan estos porcentajes y se transforman a una escala del 1 al 5, donde 5 representa el máximo de poder relativo. Siguiendo esta lógica, si el poder relativo del actor más fuerte “B” -que siempre es 5- duplica el poder relativo del actor “A” -es decir que este es menor o igual a 2,5-, entonces el sistema es unipolar. El sistema bipolar puede tener un polo débil, pero siempre que la Argentina alcance un valor de 2,5 en el índice de Schweller será uno de los polos sudamericanos. Aplicando esta metodología a un análisis quinquenal, Félix Martín (2006: 55) llega a la conclusión de que el subsistema sudamericano fue bipolar durante todo el siglo XX hasta 1975, en que hay evidencias de una unipolaridad brasileña. Luego, en 1980, la evidencia parece sugerir un efímero retorno a la bipolaridad, pero de 1985 en adelante América del Sur se torna un subsistema unipolar de modo permanente.⁴⁴

Sin embargo, los datos empíricos en la realidad social poco dicen en sí mismos y sólo son relevantes a partir de la interpretación subjetiva que de ellos hacen los actores involucrados en un determinado proceso. En otras palabras, independientemente de la existencia de un equilibrio material, es necesario también comprobar la existencia de un equilibrio subjetivo; o dicho de otro modo, la percepción del equilibrio en los actores (Jervis, 1978). Sólo por poner

⁴⁴ Martín desarrollará un índice alternativo propio para la región, en el utiliza tres medidas de capacidad nacional: el gasto militar, el personal militar y el CINC para analizar décadas de países -por ejemplo, Argentina y Brasil- alcanzando una conclusión similar. En sus palabras “...Argentina y Brasil mantuvieron un ritmo mutuamente consistente en el desarrollo de sus capacidades militares y nacionales. Sin embargo, es claro, a excepción del año 1955, que Brasil ha disfrutado de paridad o superioridad sobre Argentina en los tres indicadores -mencionados más arriba- a través del período posterior a la Guerra del Chaco. Esta tendencia ha cambiado dramáticamente después del conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña en 1982 y después del comienzo del proceso de democratización en Argentina en 1984 (sic). Después de 1985, la proporción diferencial entre ambos países salta a más del triple a favor de Brasil en las tres medidas de capacidad. Basado en este simple análisis cuantitativo, se puede concluir que durante la mayor parte del período posterior a la Guerra del Chaco un proceso de disuasión general preservó la paz en el marco de la rivalidad argentino-brasilera.” (Martín, 2006: 63-64).

un ejemplo, aunque siguiendo algunas mediciones, el balance en términos de PIB favorecía en 1949 a la Argentina y en 1950 a Brasil, nadie interpreta que aquel cambio tuvo impacto alguno en la relación. De modo que resulta indispensable para identificar la existencia de un equilibrio una lectura más interpretativista.⁴⁵

Efectivamente, durante la mayor parte del siglo XX académicos, políticos, militares y diplomáticos a ambos lados de la frontera percibieron la relación entre Argentina y Brasil en los términos de un equilibrio. Aunque esta situación se ha modificado ostensiblemente desde fines de los años 80', los efectos de aquella competencia aún pueden verse, por ejemplo, en una diplomacia argentina convencida de que las relaciones con Brasil deben plantearse en los términos de una paridad y sin abandonar la lógica del balance (Russell & Tokatlián, 2003).

Si bien esta visión puede parecer obcecada a la luz de esta última década, lo cierto es que estas percepciones tuvieron efectos contundentes en el desarrollo de la política exterior de Argentina y Brasil. Estudios sobre la región planteados desde diferentes perspectivas teóricas son consistentes en atribuir la no-guerra sudamericana previa a las transiciones democráticas a las políticas de balance de poder (Holsti, 1996) que presentaban, en términos subsistémicos, una lógica bipolar argentino-brasilera.

La percepción de Brasil como un país con pretensiones hegemónicas en el nivel regional, que debía considerarse con especial precaución y que eventualmente superaría su histórico equilibrio con la Argentina, toma cuerpo durante los años 70', cuando algunos autores de cuño realista comenzaron a estudiar con detenimiento y preocupación obras como *'Projeção Continental do Brasil'* de Mário Travassos y *'Geopolítica do Brasil'* de Golbery do Couto e Silva, que reflejaban intereses de la política exterior brasilera hasta entonces pasados por alto. Esta percepción de Brasil como potencia regional de primer orden contrastaba notablemente con la literatura de los años cincuenta y sesenta que en general consideraba a Brasil como un

⁴⁵ La falta de consideración del contexto social e histórico para la interpretación de estos indicadores ha llevado a errores notables. Alejandro Blejer y Eduardo Levy Yetati, solo por tomar un ejemplo entre muchos otros, postulan en un artículo de El País (1 de mayo de 2011) que la Argentina y Brasil no son tan distintos, que "Brasil es el país *fashion* de América Latina" pero su diferencia no es estructural, es solo una moda de la opinión pública internacional. Para sustentar esta hipótesis –increíblemente muy extendida entre los cientistas sociales argentinos– presentan la evidencia de que la Argentina ha crecido lo mismo que Brasil en términos porcentuales del PIB si sumamos el crecimiento acumulado desde 1999. El argumento se basa en una premisa cierta, pero es falaz desde el momento en que un punto de crecimiento brasilero representa cuatro veces un punto argentino. Otros errores, quizás menos evidentes, pueden cometerse si no se contextualizan estos datos con el sentir general del empresariado, la administración pública y diversos actores que participan del día a día de la relación bilateral. Ellos en última instancia dan significado a los números.

satélite de los Estados Unidos⁴⁶, pero pocas veces como un competidor con peso e intereses propios que pudiera superar a la Argentina (Colacrai, 1992).

Esto no significa que por aquellos años Itamaraty, las FFAA o los industriales brasileños no estuvieran igualmente preocupados por el balance con Argentina.⁴⁷ Pero en términos estructurales, era Brasil el que estaba provocando estas tensiones con su vertiginoso crecimiento. Los requerimientos energéticos del *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (PND)⁴⁸ de los militares brasileños -que involucraron, entre otras cosas, una reconfiguración y una notable reinversión en su plan nuclear- terminaron por provocar importantes tensiones con Argentina que alcanzarían el paroxismo con el conflicto por la construcción de las represas de Itaipú y Corpus, destinadas a la explotación hidroeléctrica de la Cuenca del Plata.

La crisis de Itaipú se extendería varios años. En 1977 el elevado tono de los intercambios entre Azeredo da Silveira -Canciller de Geisel- y sus interlocutores argentinos llevó a consideraciones de carácter militar, aunque pronto se iniciaran negociaciones.⁴⁹

⁴⁶ Esta imagen, más allá de estar fundada en la tradicional alianza entre Estados Unidos y Brasil que había propiciado mucho antes Rio Branco, se había intensificado a partir de la participación americana en el golpe de Castello Branco. En ese año "...la CIA intensificó sus operaciones, organizando, con el apoyo de latifundistas y hombres de negocios, grupos militares e instalando en haciendas e incluso en iglesias, depósitos de material bélico con el objetivo de deflagrar la lucha civil, en la hipótesis de que aquella perspectiva se concretase (...) Goulart ya no tenía dudas respecto de las actividades de la CIA, puesto que la Comissão Parlamentar de Inquérito comprobó que el Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad) y la Ação Democrática Popular (Adep), responsables por el financiamiento de los candidatos de derecha en las elecciones de 1962, recibían recursos del exterior, por medio del Royal Bank of Canada, el Bank of Boston y el First National City Bank (...) Los Estados Unidos, por esa época, ya examinaban varios planes de contingencia, denominados Operación Brother Sam, *a fin de intervenir militarmente Brasil*, sustentando la insurgencia contra el gobierno de Goulart (...) [al producirse el levantamiento de Castello Branco] los Estados Unidos apoyaban la sublevación y no solamente reconocerían la beligerancia de Minas Gerais como *intervendrían militarmente en Brasil en caso de guerra intestina* (...) En ese momento los Estados Unidos enviaron una fuerza de tarea compuesta por el portaviones Forrestal, destructores de apoyo, inclusive uno con misiles teleguiados, navíos cargados de armas y municiones, así como cuatro petroleros, al mismo tiempo que siete aviones de transporte C 135, llevando 110 toneladas de armas, ocho aviones caza, un avión de comunicaciones y un puesto aéreo de comando establecerían un puente aéreo, interconectando las bases americanas y las regiones rebeldes. La Operación Brother Sam, liderada por el General S. Brown, contrataría también una fuerza de tarea ultrasecreta del ejército, la marina, la fuerza aérea y la CIA, puesta en acción en la base de Panamá, bajo el comando del General Breitweiser. Lincoln Gordon, posteriormente manifestó a Lacerda estar 'muy feliz' con la victoria de la sublevación de Minas Gerais, '*porque evitó una cosa muy desagradable, que sería la necesidad de intervención militar americana en Brasil*'..." (Moniz Bandeira, 2011: 124-126) El énfasis es propio.

⁴⁷ Eduardo Duhalde, ex presidente argentino que en base a su experiencia como funcionario internacional ha dedicado gran parte de sus últimos discursos al análisis de la política exterior de Brasil, comunicó en sucesivas ocasiones haber visto un documento de la época dirigido al presidente y que establecía entre las cinco principales preocupaciones de política exterior el "*peligro del imperialismo argentino*" (Duhalde, 2011).

⁴⁸ El PND refleja asimismo el creciente rol del estado capitalista en la promoción del desarrollo brasileño. "El Plan trató de incentivar las inversiones de la gran empresa privada en la producción de bienes de capital, impulsando en ese esfuerzo todo el sistema de créditos e incentivos del BNDES. Sin embargo, la gran empresa estatal era la que asumía el peso de la industrialización brasileña. Las enormes inversiones del sistema: Electrobrás, Petrobrás, Embratel, etc., representaron, en rigor, el sustento del programa, dirigido fundamentalmente a la ampliación de la infraestructura económica y a los insumos básicos." (Fausto & Devoto, 2004: 388).

⁴⁹ Una fórmula para un posible acuerdo combinaba una cota máxima para la represa argentina y una determinada cantidad de turbinas permitidas para la represa brasileño-paraguaya y fue en base a esta propuesta que, luego de años de negociaciones, en 1979 se alcanzaría un Acuerdo Tripartito entre Argentina, Brasil y Paraguay.

Poco más tarde, en 1980, Figueiredo y Videla realizaron sendos viajes a Buenos Aires y Brasilia -en mayo y agosto, respectivamente- y firmaron once protocolos de cooperación para el desarrollo conjunto de tecnología misilística, aeronáutica y nuclear. Se habló de un compromiso de defensa conjunta del Atlántico Sur e incluso de integración en el plano económico. Este episodio refuta la tesis liberal de una reconciliación argentino-brasilera producto de la democratización y fortalece la hipótesis realista neoclásica -que enfatiza factores domésticos diferentes al tipo de régimen- sobre las causas del acercamiento. La evidencia histórica demuestra que la cooperación entre Argentina y Brasil se dio durante la existencia de regímenes autoritarios con una intensidad tal que las FFAA brasileñas llegarían a transferir armas, aviones y tecnología a la Argentina durante la Guerra de Malvinas (Moniz Bandeira, 2011: 223).

La crisis de Itaipú es una evidencia notable de la existencia de un equilibrio: *a mediados de los años 70's ambos, Argentina y Brasil, estaban dispuestos a ir a una guerra con su contraparte*, situación que no se volvió a repetir.

Por otra parte, es posible que los últimos años 70' hayan representado el comienzo del quiebre del equilibrio argentino-brasilero que se consolidará con las reformas estructurales de los primeros años 90's. Esta hipótesis también parte de una premisa teórica del realismo neoclásico presentado en el capítulo I de este trabajo y que podría resumirse como sigue: *si al producirse un desbalance entre dos países estos no van a la guerra entre sí, entonces debe producirse una modificación de alguna variable doméstica en al menos uno de ellos que explique la paz*. En efecto, durante los años 70' por primera vez desde la posguerra se había producido un cambio en el modelo de desarrollo y las coaliciones argentinas, "...socialmente, Martínez de Hoz se apoyó en una alianza con los sectores rurales y el capital financiero..." (Fausto & Devoto, 2004: 387). Más aún, como veremos más adelante, el estado argentino sufrió una notable reducción en estos años. Estos factores podrían explicar el despegue pacífico de Brasil.

II. EL DESBALANCE DE LOS AÑOS 80'

El hecho de que la Argentina diera el brazo a torcer en el Acuerdo Tripartito de 1979 y aceptara la transferencia de tecnología nuclear hacia Brasil, inicia una nueva etapa en las relaciones bilaterales signadas por la cooperación bilateral, pero también por un progresivo relegamiento argentino a un 'segundo orden' regional. Este fenómeno era percibido en alguna

medida por los contemporáneos, tal como se destaca en la voluminosa historia de la política exterior argentina emprendida por Escudé y Cisneros (2000: 312) “los sectores nacionalistas ‘desarrollistas’ del lado argentino y brasileño hicieron oír sus reservas ante el mismo [el Acuerdo Tripartito]. Del lado argentino, acaudillados por el general (RE) Juan Guglielmelli, argumentaron que éste convertía a la Argentina en ‘socio menor’ de un Brasil que en el año 2000 alcanzaría el status de gran potencia en la Cuenca del Plata. Para Guglielmelli, este resultado era inevitable de persistir la política económica liberal del ministro Martínez de Hoz, dado el desfase existente entre el potencial industrial de Brasil y el sesgo predominantemente agroexportador de la economía argentina.”

Después del entendimiento, las FFAA brasileras pasaron a considerar a los Estados Unidos como el principal obstáculo al crecimiento de Brasil (Moniz Bandeira, 2011: 215) y los militares argentinos, más ocupados por la crisis con Chile y más tarde Malvinas, dejaron de ver a Brasil como una amenaza.

Por entonces, el cambio en el perfil internacional de Brasil era notable. Por un lado, había logrado grandes avances con la firma de un Acuerdo Nuclear con Alemania que revitalizaba el desarrollo del programa nuclear brasiler. Asimismo, había consolidado una importante autonomía armamentística -sólo el 20% del material brasiler era importado- que prescindía casi por completo de suministros norteamericanos. Esto se daba en paralelo a la consolidación de Embraer como empresa de exportación y al desarrollo del primer chip brasileño en el marco de la reserva de mercado gestionada por la Secretaría Especial de Informática (SEI). El salto cualitativo que Brasil se disponía a dar llamó como hemos visto la atención de los argentinos, pero también irritó profundamente a los Estados Unidos y sentó las bases de una rivalidad emergente entre estos dos países (Moniz Bandeira, 2011: 190-229).⁵⁰

Algunos años más tarde, la Guerra de Malvinas apresuraría la resolución de los grandes diferendos que permanecían activos en el Cono Sur. Mientras que durante décadas la Argentina y Brasil -y la Argentina y Chile- se percibían como principales hipótesis de conflicto, la única guerra librada fue contra los británicos. El hecho de la derrota argentina puso de relieve algunos intereses comunes entre los países de la región. “A partir del conflicto, la preocupación adquiere una dimensión regional estableciéndose que el caso de las Malvinas afecta la seguridad de América Latina y en particular la del Atlántico Sur. Dentro de esta línea

⁵⁰ La Argentina, por su parte, también había llamado la atención del gobierno de Carter por las violaciones masivas a los Derechos Humanos que tenían lugar en su territorio y fue objeto de diversas sanciones. Según lo ve Moniz Bandeira (2011: 214) fue la presión externa de Washington lo que terminó provocando el primer acercamiento entre el brigadier Délio Jardim Matos y su par argentino y miembro de la Junta, Orlando Ramón Agosti en 1977, evitando un agravamiento de la crisis desatada por Itaipú.

se concreta la iniciativa brasileña de crear la Zona de Paz del Atlántico Sur, aprobada en la Asamblea General de Naciones Unidas durante 1986” (Colacrai, 1992: 30).

En términos contrafácticos podría pensarse que si la Argentina no hubiese abandonado su modelo de desarrollo nacionalista con las reformas de Martínez de Hoz, ni se hubiesen deteriorado las relaciones con los Estados Unidos a raíz de la política pro Derechos Humanos de Carter, ni la Guerra de Malvinas hubiese estallado, entonces muy probablemente el quiebre del equilibrio sudamericano a favor de Brasil no hubiese comenzado pacíficamente. Claro que este tipo de razonamiento no es válido, pero sirven para enfatizar el tipo de factores que pueden haber influido en el comienzo de un desbalance: el cambio de modelo de desarrollo, la reducción del estado y el deterioro de las relaciones con potencias hegemónicas en el nivel sistémico.⁵¹

Las capacidades estatales en el momento del desbalance

Si fue hacia fines de los 70's y durante la década del 80' cuando se produjo efectivamente el primer desbalance entre Argentina y Brasil, la variable doméstica que lo explica -al menos inmediatamente- debería sufrir en ese mismo período un cambio sustancial. Esto nada tiene que ver con que puedan existir otras variables que expliquen las tendencias de largo plazo que hicieron al progresivo ascenso de Brasil desde los años 20' como lo puede ser el acelerado crecimiento de la población, la cohesión de su élite política, el carácter e ideología de personalidades clave o su dotación inicial de factores económicos, sólo por nombrar algunas explicaciones posibles entre una miríada de factores.

Las variables que cambian ostensiblemente en estos años son la dimensión del estado -hacia mediados de la década del setenta⁵²- y la dimensión de las FFAA -a partir de la transición a la democracia-.

⁵¹ La integración del escenario subsistémico con el nivel sistémico probablemente sea el problema más importante de este modelo. Aunque aquí se deja fuera del análisis el impacto de las relaciones con los Estados Unidos para enfatizar las explicaciones en un mundo ideal de dos actores, es evidente que la existencia de este actor tiene implicancias importantes y es por ese motivo que se lo incorpora aquí y en otras secciones al análisis. En este sentido, un fenómeno interesante durante estos años fue lo que podríamos llamar un viraje en el patrón de alianzas subsistémico con Washington. Aunque tanto Argentina como Brasil ya habían vivido momentos de mayor o menor acercamiento con la potencia hemisférica, en estos años Brasil, quien mantuvo históricamente una alianza con Estados Unidos, comienza un camino de creciente confrontación que Moniz Bandeira (2011) bautizaría como una ‘rivalidad emergente’. Argentina, en cambio, comenzaría a abandonar algunas de sus líneas tradicionales de política exterior, acercándose a los Estados Unidos en acciones donde tradicionalmente la diplomacia argentina no hubiera participado.

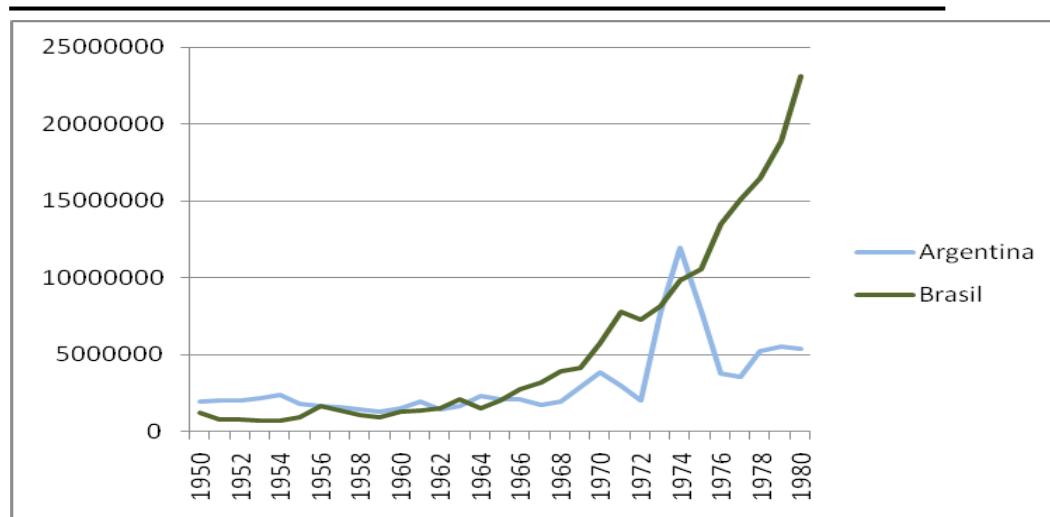
⁵² Especialistas en historia de la política exterior argentina como Francisco Corigliano ya notan que “en lo que respecta estrictamente al ámbito de la política exterior del gobierno de Isabel Perón, el caso de tránsito hacia el colapso [del estado] estudiado por este artículo se caracterizó por los siguientes rasgos:

a) Una Cancillería cuyo ritmo de gestión cotidiana se vio afectado por los conflictos de raíz facciosa que tenían lugar en la política interna; y

En línea con el argumento realista neoclásico, la Argentina tuvo también un desarrollo de sus capacidades estatales algo superior al brasileño hasta los años 70's aún cuando hacía tiempo que su economía se había tornado más pequeña. El gasto del estado argentino en dólares fue por mucho tiempo superior al de Brasil en términos de su PIB. En 1974, cuando el PIB de Brasil duplicaba al argentino, el gobierno argentino seguía gastando más que su vecino en dólares corrientes.

El Gráfico XVII es ilustrativo de cómo el estado argentino, que fue permanentemente más grande que el brasileño en términos presupuestarios globales, pasa a ser prácticamente equivalente en los años 50' y hasta mediados de los 60's. Luego la diferencia sigue siendo muy pequeña hasta mediados de los años 70' cuando se produce un quiebre notable y definitivo.⁵³

Gráfico XVII. Gasto Nacional (en miles de USD corrientes)



Fuente: Bank's Cross National Time-Series Data.

b) Una política exterior que, como consecuencia del negativo impacto de los conflictos facciosos en su nivel de gestión cotidiana, fue incapaz de gestar medidas innovadoras en el contenido de la agenda. Los cambios en este último nivel fueron graduales debido a la permanencia, si bien devaluada y debilitada, de un Estado cuya única -y poco sólida- base originaria de legitimidad era la presencia, como cabeza visible del Poder Ejecutivo, de la esposa de Juan Perón. A su vez, estas dos tendencias, indudables síntomas de un Estado en tránsito hacia el colapso, contrastaron con la presencia de:

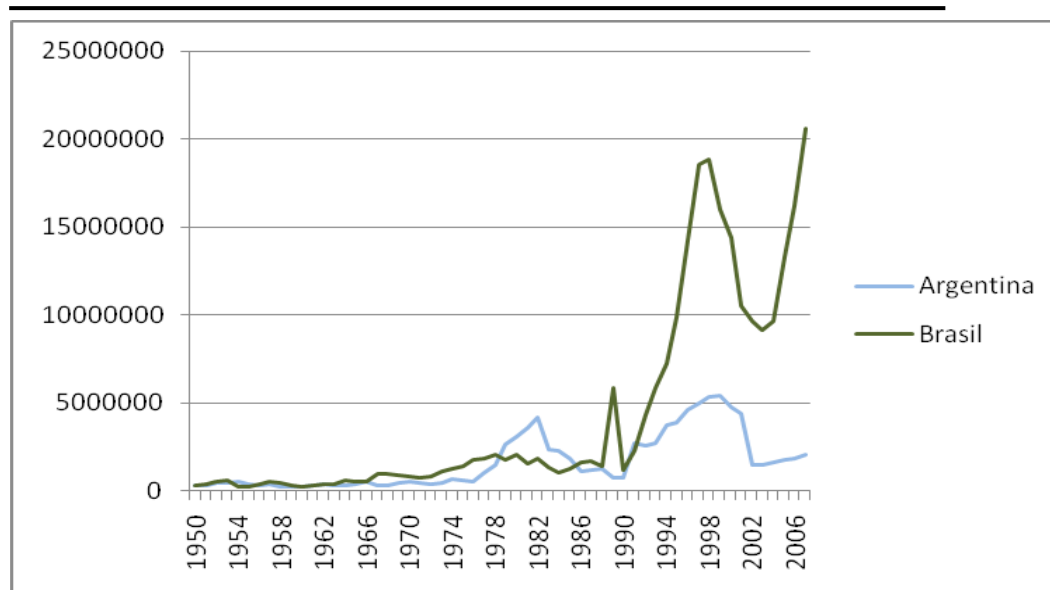
c) Una burocracia diplomática estatal de prestigio y trayectoria en los foros multilaterales, cuya eficacia y continuidad estuvieron en las antípodas de la presencia mínima y la falta de eficacia de los funcionarios..." (Corigliano, 2007: 75).

⁵³ La reducción del estado estuvo acompañada por una política exterior faccionalista y por el surgimiento de diplomacias paralelas que competían con la burocracia tradicional. Según Roberto Russell "el esquema de poder establecido desde el inicio del Proceso, con independencia de los ajustes institucionales introducidos en los años posteriores, produjo a un tiempo dos consecuencias significativas a los fines de este artículo: por un lado, otorgó a las FFAA un alto nivel de autonomía relativa *vis à vis* la sociedad civil –incluidos los sectores económicos más poderosos– en la adopción de decisiones y, por otro, las hizo progresiva y crecientemente, prisioneras y víctimas de sus intereses corporativos y facciosos. En este contexto, el principal clivaje que afectó al proceso de toma de decisiones durante los años del régimen castrense fue el recurrente conflicto, cargado de diferentes matices según las épocas, entre las cúpulas militares que dirigían y controlaban a las tres fuerzas y los encargados de gobernar el país." (Russell, 1990: 15-16).

Brasil sería muy efectivo en mantener sus capacidades estatales más allá de las presiones generadas hacia fines de los 70's y que se intensificaron con la crisis de la deuda durante los 80's. Si esta última fue una década perdida para Brasil⁵⁴, el sector público argentino transitó directamente el patíbulo de su liquidación.

Sin embargo, mientras la dimensión del estado se redujo notablemente en la Argentina durante el segundo lustro de los 70's, los gastos en el sector militar fueron especialmente altos durante el período, incluso a pesar de las incompatibilidades que esto planteaba con el plan económico de Martínez de Hoz. La drástica reducción realizada por el gobierno de Alfonsín en este sector puede tenerse como una segunda mutilación de las capacidades nacionales argentinas. En el Gráfico XVIII se muestran las dimensiones relativas de esta primera reducción del presupuesto de defensa que siguió a la Guerra de Malvinas y se convertiría en una constante de la democracia argentina.

⁵⁴ Algo que no suele tenerse en cuenta cuando se habla de las reformas en América Latina es cómo Brasil logró desarrollar, ya durante los 80's un enorme esfuerzo para tornar eficiente a su sector público. Esto es evidente, por ejemplo, en las regulaciones relativas a la empresa pública. El gobierno de Figueiredo creó en 1979 la *Secretaria de Controle das Empresas Estatais* e intentó regular su actividad estableciendo límites a los aumentos salariales y un marco legal -como las modificaciones al *Decreto Lei 200/67-* que las obligara a actuar con los criterios de eficiencia de una empresa privada. Recién en los años 80' se crearon la *Comissão Especial de Desestatização* (1981) sucedido por el *Conselho Interministerial de Privatização* -junto con el *Programa de Privatização*, en 1985-. A diferencia de lo acontecido en Egipto, México, India, Turquía o Argentina, no hubo en Brasil un viraje brusco del estatismo a la reforma y privatización, sino una secuencia de autonomía, control y privatización (Almeida 1999). La importancia otorgada en Brasil a las empresas estatales como eje del modelo de desarrollo del país por sus burocracias capacitadas y sus horizontes de largo plazo, no sólo fue ampliamente comprobada para los años 80's (Barros de Castro, 1993), sino que aparece explícitamente en la Constitución de 1988. Todo esto condicionará el margen de acción de los gobiernos aperturistas brasileños durante los 90's. Siguiendo a João Peixoto (2011: 14) "Desde el estado desarrollista de los 1960's hasta el estado regulador contemporáneo, el rol del gobierno y el modelo indicado para una administración pública han estado en el centro de la literatura, especialmente después de la sanción de la Constitución de 1988". Más ampliamente, "La creciente intervención del estado en la economía marcó los años de Vargas y continuó siendo característica del desarrollo Brasileño desde los tempranos años 30' hasta fines de los 80's" (Peixoto, 2011: 20). Quizás esta continuidad de casi seis décadas sea la principal diferencia entre la historia del desarrollo brasileño y argentino. El estado en Brasil nunca abandonó su rol como promotor del mismo.

Gráfico XVIII. Gasto Militar (en miles de USD corrientes)

Fuente: CINC Correlates of War.

En tanto las FFAA son un actor organizado que introduce demandas al estado relativas a la defensa como política pública, es evidente que la reducción de su presupuesto se inscribe en un proceso más amplio de reducción del poder político y organizacional de los militares argentinos *vis à vis* sus pares brasileños. Esto afectaría notablemente la capacidad argentina de socializar los cambios internacionales en materia de defensa en las décadas subsiguientes. De hecho, interpretando el balance en términos estrictamente militares, el momento del desequilibrio debería situarse entre 1982 -tras la derrota de Malvinas- y los primeros años de democracia argentinos.

Como puede verse, los cambios acontecidos en el gasto nacional y el gasto militar durante los 80's, son un punto importante para detenerse, aunque aún no produjeran cambios domésticos estructurales o una disparidad tan evidente entre Argentina y Brasil.

La sociedad civil hasta los años 80'

Durante los años 80' también son evidentes algunas diferencias entre los dos países al nivel de sus sociedades que aún no se han mencionado. Estas diferencias -que como veremos cambiarán en las décadas subsiguientes- podrían resumirse en la existencia de una sociedad civil y un sindicalismo más fuerte en Argentina y un asociacionismo empresario más fuerte en Brasil, especialmente en el núcleo productivo paulista.

En palabras de Torcuato Di Tella (1995: 154) “El empresariado brasileño, concentrado en San Pablo, está mucho más organizado que el argentino, goza de mayor prestigio, y tiene estrechas relaciones con el ambiente político e intelectual. Su organización recibió un gran empuje en la época de Vargas (1930-1945 y 1951-1954), en que se legisló para obligar a todos los sectores de interés a adoptar formas asociativas controladas por el Estado. El empresariado se adaptó rápidamente a estos requisitos, sobre todo el industrial, aunque siempre hay grupos que prefieren una estructura más autónoma.” La *Federação das Indústrias do Estado de São Paulo* (FIESP) nuclea 121 patronales que se cuentan entre las más grandes y dinámicas de Brasil y es el eje de este asociacionismo empresarial que se intensificaría en las décadas subsiguientes. En si misma la FIESP es política y económicamente mucho más influyente que la *Confederação Nacional da Indústria* (CNI) -en la que se encuentra representada junto con otras federaciones estaduais- y tuvo un rol central en la programación de la apertura gradual de Brasil durante la era neoliberal que se avecinaba.

En la Argentina, el asociacionismo empresario siempre fue menor que en Brasil, pero es posible que haya sido especialmente afectado por las políticas de Martínez de Hoz, las cuales, de forma muy similar a los que ocurriría en los 90’, generarían un deterioro de las instituciones y códigos informales que gobernaban el ámbito empresarial.

Todo lo contrario sucede con el sindicalismo brasileño, notablemente más débil que el argentino en virtud de una trayectoria histórica más acotada -en Argentina las primeras centrales de trabajadores datan del siglo XIX y fueron siempre mucho más activas que las brasileñas- y de un menor énfasis del varguismo en estas corporaciones en relación a lo que fue el peronismo en Argentina (Fernando & Devoto, 2004). Como señala Di Tella (1995: 166) “todas estas centrales [las brasileñas] se basan en la afiliación de sindicatos locales, de nivel municipal -a veces incorporando dos o tres municipios-, y no de federaciones o confederaciones, aunque éstas pueden también participar. El 80% de los sindicatos del país no perteneces a ninguna central, pero, en general, se trata de organizaciones pequeñas -el 55% de todos los sindicatos tienen menos de mil afiliados-. Esto contrasta con la característica más centralizada de los sindicatos en la Argentina, donde lo normal es la existencia de entidades nacionales (...) Esta mayor descentralización favorece, claro está, la democratización interna y la militancia, aunque de hecho debilita al movimiento obrero, al crear una gran dispersión de estructuras y liderazgos.” Aún si sumásemos la capacidad de la *Central Única dos Trabalhadores* (CUT) -que nuclea metalúrgicos del Gran San Pablo, empleados públicos y docentes- y *Força Sindical* -oficios industriales obreros como los metalúrgicos del viejo municipio de San Pablo, electricistas y empleados de comercio- la comparación con la

Confederación General del Trabajo (CGT) argentina las demuestra muy poco desarrolladas, especialmente en lo que se refiere a los niveles de movilización durante los años 80'. Muchos sindicalistas encontraron además un ámbito de expresión en el *Partido dos Trabalhadores* (PT), por entonces un partido recientemente formado y electoralmente muy débil, pero que sirvió para canalizar a estos sectores hacia la arena político-partidaria.

En conclusión, aunque el cuadro de las relaciones estado-sociedad se modificó fundamentalmente en la dimensión de las capacidades del estado durante los 80's, también se consolidarán estos aspectos al nivel de la sociedad.

Una evidencia fuera del modelo: el fenómeno de la nueva cooperación

La existencia de un desequilibrio en los años 80' también puede evidenciarse en cómo las elites de ambos países mudaron de actitudes competitivas a cooperativas.

La determinación del momento histórico en que la Argentina y Brasil comienzan una nueva fase cooperativa es discutible. Como hemos visto, ya los gobiernos autoritarios de Videla y Figueiredo habían alcanzado entendimientos notables en 1979 y 1980. Sin embargo, es evidente que la intensidad de la cooperación bilateral fue creciente tras la Guerra de Malvinas y con las respectivas transiciones a la democracia.

Tras el apoyo brasileño durante la Guerra de Malvinas, negándose a oficializar de base para las operaciones británicas, apoyando los reclamos de soberanía y oficiando como representante de los intereses de su vecino austral en Londres, la cooperación bilateral permaneció con un bajo perfil hasta que Sarney asumió la presidencia de Brasil, inaugurando un período de grandes iniciativas bilaterales.

La primera de estas iniciativas tuvo lugar en noviembre de 1985 cuando Raúl Alfonsín y José Sarney, reunidos con motivo de la inauguración del puente Tancredo Neves -en honor al recientemente fallecido presidente electo de Brasil que había visitado la Argentina unos meses atrás- decidieron la creación una comisión mixta de alto nivel para estudiar las posibilidades de cooperación y una eventual integración económica. En esa misma oportunidad ambos presidentes declararon las coincidencias en materia de política exterior como la seguridad del Atlántico Sur y la situación centroamericana en la que ambos países participarían a través del Grupo de Apoyo a Contadora y firmaron la Declaración de Iguazú sobre Política Nuclear.⁵⁵

⁵⁵ En Foz de Iguazú se consolidaban las iniciativas en materia de cooperación nuclear que habían tenido lugar durante los gobiernos militares, pero ampliaban el espectro de las negociaciones a cuestiones políticas relacionadas con la democracia y la institucionalidad regional, así como temas comerciales.

En junio de 1986 Alfonsín y Sarney lanzaron el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que pretendía restaurar los niveles de comercio previos a la crisis. El PICE marcó el regreso de Brasil a la región (Soares de Lima, 2008) en términos económicos y luego políticos, pero con otro semblante. El Brasil que retornaba al comercio regional lo hacía con un saldo estructuralmente favorable en la balanza comercial y deteniendo de forma eficaz el avance de las exportaciones manufacturaras argentinas en los sectores negociados (Hirst et al., 1989: 25).

En virtud de estas dificultades se negociaría ese mismo año el Acta de Integración y Cooperación entre la Argentina y Brasil, que daría lugar al surgimiento de su programa homónimo (PICAB) cuya formalización recién tendría lugar en 1988. Esta iniciativa “establecía como objetivos el estímulo a la integración intrasectorial -evitando la especialización de las economías-, el equilibrio cuantitativo y cualitativo del intercambio comercial, la modernización tecno-industrial, y una localización más eficiente de los recursos en las economías de ambos países” (Escudé & Cisneros, 2000: 589).

La integración en materia nuclear fue sorprendente durante estos años. Tras la firma de la Declaración Conjunta de Brasilia en Materia Nuclear en 1986, la cooperación pasó a formalizarse bajo la coordinación de las respectivas comisiones nacionales de energía nuclear. La confianza mutua que fomentó a través de sendas visitas de Alfonsín a la planta de Aramar y de Sarney a Ezeiza, se consolidaría con la firma de un acuerdo de salvaguardas y la inclusión de la prohibición de poseer armas nucleares en la nueva Constitución Nacional Brasil de 1988. Por lo demás, en el plano militar se realizaron ejercicios navales como la Operación Fraternal y una serie de simposios que demostraban que las tensiones habían cedido también desde la perspectiva de las FFAA.

En suma, los años 80's fueron el escenario de cambios evidentes en la percepción que ambas elites tenían de la relación bilateral y su posición en el mundo, de modo que aquello que cambió durante este período debería tenerse como fundamental para comprender la causa de un desequilibrio inicial entre Argentina y Brasil. Pero el cenit de este proceso y de los cambios fundamentales en el nivel doméstico no se produciría hasta los primeros años 90'. En el capítulo siguiente se analiza la evolución de la relación bilateral durante dicha década.

– Capítulo III –

Como se anticipó en los capítulos anteriores, los años 90' son escenario de cambios importantes en la relación entre Argentina y Brasil. Estos cambios se derivan de las diferencias con que ambos países enfrentaron el proceso de reforma estructural y más en particular, en la radicalidad de la reforma argentina. Si hacia fines de los años 80' Brasil ya estaba ascendiendo frente a su vecino austral, el proceso que comienza a gestarse una década más tarde es mucho más profundo. La Argentina abandona abiertamente el interés en defender un modelo de desarrollo 'central', avanza en el desmantelamiento de sus capacidades estatales y atomiza a los actores que participaban tradicionalmente en la formulación de la política exterior -la Cancillería incluida-, eliminando puntos de veto y configuradores de agenda internos. En algún sentido, puede decirse que Argentina presentó un modelo de desarrollo periférico durante aquellos años.

Brasil, en cambio, fue mucho más resistente a implementar reformas estructurales y cuando tuvo que hacerlo, lo hizo de un modo que afectó más limitadamente las capacidades estatales y la organización de los actores que participan en la formulación de la política externa. Podría decirse incluso que, a pesar de las reformas, la cantidad de actores de veto y configuradores de agenda domésticos en Brasil se incrementó durante la primera década de la democracia y que este país mantuvo siempre una coalición más central.⁵⁶

El presente capítulo se divide en cuatro secciones. La primera está dedicada a dar un panorama general del contexto político de esos años en ambos países, centrándose en el período anterior a la destitución de Collor de Mello. La segunda sección analiza las diferencias entre las reformas estructurales de Argentina y Brasil como un momento pre-hegemónico que se llega al paroxismo con la crisis argentina del 2001. La tercera sección es muy relevante en términos conceptuales y analiza por qué no podemos hablar de una hegemonía brasileña. Por último, una cuarta sección analiza tendencias generales en algunos indicadores económicos y políticos domésticos teóricamente relevantes para interpretar la relación bilateral.

⁵⁶ Aunque la transición a la democracia en Argentina se produjera antes que en Brasil, esto no significó una mayor participación de estos actores en la formulación de política exterior. En relación a la democratización de la política exterior argentina, Roberto Russell (1990) había notado pocos avances y el diagnóstico era similar en Brasil. Pero veinte años después las diferencias se volvieron evidentes.

I. LA POLÍTICA DE LA ESTABILIZACIÓN EN LOS AÑOS 90'

En coincidencia con lo que había planteado en su discurso de campaña, Fernando Collor de Mello⁵⁷ estrenó su gobierno con un paquete antiinflacionario que incluía entre otras medidas el congelamiento de activos financieros, el control de precios y la abolición de la indexación. Además, en relación al comercio, se alteró el control monopólico del Banco do Brasil sobre la emisión de licencias de importación y exportación y se anunció un cronograma de reducciones arancelarias que llevaría a Brasil, uno de los países más proteccionistas en el mundo, a los niveles de sus principales competidores regionales. Para solucionar el déficit público, el recorte del gasto se focalizó primordialmente en el empleo, provocando el despido de miles de empleados federales. Por último, se anunció una lista de empresas del estado, en su mayoría deficitarias, a ser privatizadas en los años siguientes. Estos anuncios y medidas – conocidos como el *shock* de Collor-, actuaron como un freno sobre la actividad económica en general, pero fueron notablemente efectivos en reducir la inflación y el déficit público.

Sin embargo, surgirían allí, tempranamente, una serie de tensiones entre la presidencia y una coalición de actores desarrollistas que caracterizaría la economía política de la reforma brasileña en los años por seguir.

⁵⁷ Tras el paso de la primera magistratura a Sarney en 1985 y la sanción de la Constitución de 1988, las élites políticas brasileñas se dispusieron a finalizar el camino de una transición democrática gradual y controlada. Sin embargo, el pretendido control que los políticos y militares de Brasil tenían sobre el proceso de apertura no evitó que el estancamiento económico y la persistencia de altos niveles de inflación provocaran un grado de descontento en la población que favoreció el surgimiento de nuevos personajes, *outsiders* del mundo de la política federal brasileña hasta el momento, entre los que se destacó de cara a las elecciones presidenciales de 1989, Fernando Collor de Mello.

Comprando el tiempo libre que muchos partidos pequeños tenían en la televisión brasileña, este un empresario alagoiano, desconocido hasta entonces, logró construir una alianza con los medios -particularmente la cadena 'O Globo' de su amigo Roberto Marinho- y una relación directa con el electorado. La campaña del futuro presidente prometía el final de la corrupción y las ineficiencias del Estado a partir de la venta de la 'maraña de empresas públicas' de Brasil, la reducción de la 'hipertrófica burocracia administrativa' y la limpieza de los 'marajás' -término que utilizó para referirse a los personajes corruptos anquilosados en altos puestos administrativos-; como nos dice Skidmore (1999: 217) "esto, aseguraba a sus televidentes, pondría a Brasil a la par de países como Argentina, Chile y México, que ya estaban lanzando por la borda el proteccionismo y vendiendo sus principales empresas públicas. Pronto, prometió, Brasil estaría ingresando en el Primer Mundo".

Dichas elecciones se definieron en la segunda vuelta de una campaña acalorada que oponía los proyectos de Luiz Inácio Lula da Silva, histórico líder sindical del PT, un partido mucho más arraigado en la sociedad brasileña que el pequeño *Partido da Renovação Nacional* (PRN) de Collor. Sin embargo, en un contexto crítico para la economía brasileña, la referencia al modelo mercado-internista como una opción agotada y a Lula como un peligroso radical de izquierda, le valdrían la victoria.

"Los empresarios, en la segunda vuelta electoral de 1989, sin duda en su mayoría votaron por Collor, pero quedaron muy desilusionados con su comportamiento. Incluso en algunos momentos ciertas declaraciones destempladas del presidente contra los empresarios en general, y contra algunas de sus figuras más connotadas, amenazaron con una ruptura estridente (...) Al producirse el *impeachment* de Collor en 1992 el empresario apoyó, aunque con reticencias cada vez mayores, la gestión transicional de Itamar Franco, y luego se volcó masivamente hacia FHC ante la manifiesta debilidad de otras alternativas capaces de enfrentar a Lula, quién durante varios meses parecía ser el futuro vencedor de los comicios" (Di Tella, 1995: 156).

Como muchas de estas medidas no eran bien receptadas por algunos actores influyentes dentro de la administración brasileña y otros partidos políticos, el núcleo duro de reformistas en torno al jefe del ejecutivo comenzó a aplicar las medidas mencionadas de forma unilateral, a través de *medidas provisórias* y mostrando poca disposición a escuchar los intereses sectoriales o partidarios opuestos a ellas. Pero en cuanto la administración de Collor se mostró confrontativa y desconoció las prácticas políticas del país, diversos actores comenzaron una activa campaña en su contra.⁵⁸

Para mediados de 1991 Collor había logrado que el Congreso aprobara el fin de la reserva de mercado que favorecía al sector de la informática, uno de los baluartes más preciados del nacionalismo económico y político en Brasil. Como destacan Maria Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (1998: 17) “Durante la gestión de Sarney la disputa entre desarrollistas y economistas críticos del modelo previo de industrialización evitó grandes cambios en el status quo. Sin embargo, desde la administración de Collor en adelante la decisión de perseguir la liberalización del comercio a través de medidas más o menos radicales se había convertido en una política de estado”.

Sin embargo, la oposición a este proceso encontraría pronto un contexto muy favorable en el deterioro de la imagen de Collor a partir de diversos escándalos de corrupción.⁵⁹ Tras varios meses de hostigamiento por parte de la prensa las encuestas hablaban de un 59% de la opinión pública brasileña reclamando su dimisión y los avances del juicio político precipitaron su renuncia en diciembre de 1992 (Skidmore, 1999: 221).

Quienes han trabajado a modo de historia comparada la realidad de Argentina y Brasil durante los años noventa han preferido dejar de lado el período anterior a la llegada de Fernando Henrique Cardoso (FHC) al poder como un período tumultuoso para la historia brasileña que dificulta la comparación con un gobierno relativamente estable como es el de Carlos Saúl Menem (Fausto & Devoto, 2004: 473). Sin embargo, la comparación de estos

⁵⁸ La oposición a las reformas de Collor adquirió la forma de manifestaciones en contra de políticas particulares -como el conflicto con los productores de trigo de Rio Grande do Sul en reacción a la suspensión de subsidios agrícolas- e intentos más generales de limitar el poder presidencial por la vía institucional, encauzados por partidos políticos como el PMDB que en enero de 1991 lograría limitar algunas atribuciones legislativas del Presidente.

⁵⁹ La caída en desgracia de algunos funcionarios sospechados de enriquecimiento ilícito como los ministros Antonio Magri y Alcení Guerra sumados a escándalos sentimentales mediáticos como el de Zélia Cardoso de Mello perjudicaron notoriamente la imagen del Presidente. Poco después, la historia de Paulo César Farias, un puntero alagoiano devenido en millonario durante la campaña presidencial, arrastró a Collor a un juicio político que terminaría con su mandato. La prensa confirió al escándalo dimensiones espectaculares, caricaturizando a Farias como un mafioso que trasladaba con su *‘morcego preto’*, nombre que adquirió su ostentoso jet privado-arreglando negocios para enriquecer su sociedad con el Presidente. Para colmo, Pedro Collor de Mello declaró en medio de la investigación que el uso de drogas, la extorsión y los escándalos sexuales eran habituales en la vida de su hermano y la primera dama fue acusada de derivar fondos sociales a su familia en Alagoas.

mandatos ayuda a comprender, quizás más que ningún otro momento histórico, el futuro de la relación bilateral y la posición de ambos países en el mundo.

La ausencia de intermediación institucional o corporativa entre Collor y el pueblo brasileño era similar a la relación de Menem con los argentinos.⁶⁰ Ambas encajan con justicia en el tipo ideal que Guillermo O'Donnell (2004b) llamaría 'democracia delegativa' y que proveía al gobierno del margen de acción necesario para la implementación de las reformas.

Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Brasil, ya sea por la gravedad de la crisis económica o por el carácter particular del capitalismo argentino, el empresariado pedía un ajuste y una reforma estructural que muy pocos sectores creían que pudiera llevar adelante. Esta brecha de credibilidad provocada por el origen peronista y el discurso de campaña de Menem, llevó a que las reformas tuvieran que ser más radicales de lo que hubieran sido en otro contexto, adquiriendo un cariz ideológico muy marcado (Palermo & Novaro, 1996: 138-141). Más aún, las reformas del menemismo controlaron efectivamente la inflación e impulsaron el crecimiento económico en el corto plazo que prolongó la estadía de Menem en el poder a poco más de una década.

En cualquier caso, Menem y Collor son tenidos como los máximos representantes del neoliberalismo aplicado en ambos países. Sin embargo, sólo Menem aplicó reformas de envergadura, el *shock* de Collor fue sólo eso y la experiencia terminó muy pronto.

Dos caminos diferentes

Después de la crisis que terminó con la salida de Collor, su vicepresidente, Itamar Franco, conformó un gabinete de ministros *pífios*⁶¹ que no ostentarían ninguna riqueza. Pero Franco no solo se cuidaría de evitar la corrupción, sino fundamentalmente de no volver a alterar los ánimos de los sectores opuestos al plan de reformas, cuya aplicación se congeló aún cuando el problema de la inflación continuaba.

⁶⁰ Menem, a diferencia de Collor, no era un *outsider*, sino un conocedor profundo de la política nacional argentina que había sido dos veces gobernador de la provincia de La Rioja y uno de los líderes de la escisión renovadora del peronismo. Durante la administración de Alfonsín, Menem había mantenido una posición dialoguista con el gobierno que comenzó a modificar en vistas de los fracasos radicales para convertirse en precandidato a Presidente en las internas peronistas de 1988. Ya como candidato del Frente Justicialista Popular, el futuro presidente se lanzó a la campaña con un discurso muy poco articulado que prometía entre otras cosas un 'salario' a una sociedad argentina que vivía en un contexto hiperinflacionario. Después de electo asumiría su primer mandato algunos meses antes de lo estipulado, con motivo de la dimisión de Raúl Alfonsín.

⁶¹ En portugués, "banal" u "ordinario".

Ante los reiterados fracasos del equipo económico, Franco delegó la cartera en quien hasta entonces ocupaba el Ministerio de Relaciones Exteriores: FHC⁶². El éxito del denominado Plan Real fue contundente. La progresiva introducción de la nueva moneda fue acompañada de algunas medidas que incluían la desindexación, la no intervención del estado en las negociaciones por actualización salarial, la eliminación de subsidios a la agricultura, la industria y al sector exportador y la reducción de tarifas, todo esto sin aplicar medidas de shock como el congelamiento de precios o salarios y manteniendo al dólar dentro de una banda cambiaria estrecha gracias a que Brasil contaba en ese momento con las reservas más importantes de su historia y una de las más importantes del mundo (Skidmore, 1999: 223-225; Pang, 2002: 142). Algunos meses antes de que el Real, como último paso, se convirtiera en la nueva moneda única de Brasil, FHC renunció a su cargo como ministro y anunció su candidatura a Presidente de la República a través del *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB). Para el mes de octubre de 1994 la inflación había descendido al 2% y los brasileños premiaron a FHC con la victoria.⁶³

El gobierno de Itamar Franco quedaría en la historia brasileña como un período de transición, sin decisiones trascendentales, al menos hasta el lanzamiento del Plan Real -cuyo protagonista no fue el propio Presidente ni su círculo más cercano, sino su sucesor-.⁶⁴

Los años de Franco significaron una tregua entre los grupos de interés que se habían visto enfrentados al estado en el gobierno de Collor, y esta tregua -que había retrasado notablemente la aplicación de reformas de mercado con relación al escenario regional- llegaba a su fin con el ascenso de FHC, pero los intentos de reforma nunca volverían a presentar la radicalidad de los primeros años 90’.

⁶² El nuevo ministro, un sociólogo con un profundo conocimiento de la problemática del desarrollo en la región, inició muy pronto su trabajo junto con muchos de los economistas que habían participado de Plan Cruzado – como Edmar Bacha, Pedro Malan y Pêrsio Arida- para implementar un nuevo plan que redujera la inflación -ésta alcanzaba el 50% mensual a comienzos de 1994-, atrajera capitales extranjeros y propulsara el crecimiento. Como remarca Skidmore (1999: 223) Brasil era entonces “el único país de América Latina que había fallado en controlar la inflación y del cual se decía, era campeón mundial en incumplir acuerdos con el FMI” en referencia la victoria de Brasil en la Copa del Mundo de 1994.

⁶³ FHC obtuvo una victoria contundente y en primera ronda con un 54% de los votos emitidos. Lula, otra vez estigmatizado por sus antecedentes izquierdistas perdió las elecciones aunque logró posicionar al PT como el mayor partido en el Congreso detrás del PMDB.

⁶⁴ Los políticos brasileños de esos años comentaban en broma que el único logro de Itamar había sido la reintroducción del Volkswagen Beetle al mercado, modelo que a partir de los entredichos entre el Presidente y la empresa se comenzó a llamar popularmente ‘o Itamar’. En política exterior, quizás el mayor mérito de Franco haya sido la propuesta de un Área de Libre Comercio Sudamericana, probablemente incentivada por el ingreso de México al NAFTA, idea que fortaleció el rol de Brasil como eje de la integración sudamericana (Soares de Lima, 2008), pero que tuvo escasa repercusión por ese entonces y quedó olvidada tras la oferta norteamericana de confirmar el ALCA. Aquí también influyó la visión de FHC, quien antes de ocupar la cartera de economía era Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil.

Durante su primer gobierno FHC debió lidiar con fuertes trabas en el Congreso cada vez que se proponía avanzar en el sentido de la reforma.⁶⁵ Sin embargo, tanto en esta arena como frente a la opinión pública encontraría el apoyo necesario para avanzar, aunque solo fuera progresivamente con medidas nada agradables como la estabilización del salario o el incremento de los impuestos.

Con el éxito inicial de la Convertibilidad, la Argentina se alejó del sinuoso camino de la crisis latinoamericana destacándose como un ejemplo mundial de una reforma exitosa. Cuando se prodjeron las elecciones de medio término en 1993, Menem, a diferencia de Collor, consolidó su poder y se dispuso a iniciar las negociaciones con la Unión Cívica Radical (UCR) para una reforma de la Constitución Nacional. La estabilidad contribuyó a que el Congreso y algunas corporaciones pudieran comenzar a tratar algunas iniciativas del Ejecutivo como la reforma del sistema previsional o la flexibilización laboral, pero aunque los proyectos del equipo económico fueron modificados, estas leyes y otras que consolidaban el rumbo de la reforma fueron sancionadas. Lo mismo puede aplicarse a la relación del gobierno federal con las provincias, donde la centralización se hizo notar con ocasión de un Pacto Fiscal que limitaba la capacidad de recaudación de estas últimas.⁶⁶

A su vez, Menem consolidaría su poder al interior del PJ y frente a los sindicatos para luego apostar todo a una reforma constitucional que permitiera su reelección, a modo de un ‘juego de la gallina’ (Acuña, 1995). A diferencia de lo que sucedía en Brasil, el éxito de la estabilidad económica llevó a una extraordinaria concentración del poder en el Presidente y a la fragmentación y pérdida de relevancia de otros actores sociales e institucionales.⁶⁷

⁶⁵ La contracara de la política negociadora de FHC frente al Congreso fue un uso extensivo de las *medidas provisórias* durante el último año del gobierno de Franco -en ese año se duplicó el número de decretos de este tipo en relación a los años de Collor-, y durante su mandato en general. Sin embargo, también es cierto que en estos años se mostró “una creciente tolerancia de la oposición frente al frecuente recurso presidencial a medidas excepcionales” (Skidmore, 1999: 226). La ciencia política brasileña ha debatido particularmente el asunto y no existe consenso en relación a si la *medida provisória* refleja una imposición unilateral del Presidente o un mecanismo para introducir una legislación en la arena parlamentaria e iniciar negociaciones por este canal (Palermo, 2000). Lo que nos interesa aquí es que, en perspectiva histórica, el uso de las *medidas provisórias* como recurso unilateral del ejecutivo está más asociado al gobierno de Collor -quien llevaba una relación más confrontativa con el Congreso- que al de FHC.

⁶⁶ En relación a los estados brasileños, FHC aplicó un método ingenioso para lograr la reforma fiscal que consistía en el refinanciamiento de las deudas estatales mediante de un plan de privatizaciones en el nivel subnacional y a cambio de conceder el control temporario de las bancas estatales al estado nacional. En San Pablo, por ejemplo, esto terminó con el saneamiento del Banespa en manos federales y la privatización de la electricidad y los ferrocarriles.

⁶⁷ Paradójicamente la concentración de poder en la figura del presidente argentino afectaba notablemente las perspectivas de éxito del plan económico, en tanto era necesario demostrar cierta estabilidad al inversionista y para ello, la existencia de un marco institucional adecuado. En esta cuestión se encontraría el origen de las crecientes tensiones entre Menem y Cavallo (Palermo y Novaro, 1996: 411).

Menem había construido su coalición en torno a un electorado beneficiado por la estabilidad y dispuesto a premiarla en las urnas (Gervasoni, 1998). La burocracia del Estado, se centralizó y se tecnificó en este período a través de la incorporación de funcionarios formados en ciertos *think tanks* como la Fundación Mediterránea (Palermo & Novaro, 1996: 369), pero la burocracia también se redujo notablemente⁶⁸ y esto significó, por sobre todas las cosas, el abandono del proyecto desarrollista que todavía estaba latente en los cuadros militantes, por una política neoliberal más afín a los nuevos cuadros técnicos.

Cuando las elecciones de 1997 la sociedad ya no identificaba a la estabilidad económica como el problema más urgente a ser atendido⁶⁹ y había un cierto consenso en torno al nuevo modelo de desarrollo ‘periférico’ que la Argentina había adquirido, consenso que perduraría hasta la crisis del 2001.

II. REFORMAS COMPARADAS: EL MOMENTO PRE-HEGEMÓNICO

En esta sección abordamos el modo en que las dinámicas políticas antes descritas contribuyeron a que la reforma argentina fuera anterior, más rápida, amplia y profunda que la de Brasil, llevando a la relación bilateral muy cerca del ideal de una relación pre-hegemónica.

Brasil tenía hacia mediados de los años 80’ menos empresas públicas que la Argentina. Sin embargo, la participación en el producto interno bruto era de un 2,7% en el caso argentino y de un 7,6% en el brasileño. Entre los años 1990-1995, período en que ambos países iniciaron las privatizaciones, la participación de las empresas públicas en el PBI brasileño se incrementó al 8%, mientras que en la Argentina descendió al 1,3% (Pang, 2002: 133).

Cuando Collor lanzó el *Programa Nacional de Desestatização* (PND) en abril de 1990, que ampliaría significativamente el alcance de las privatizaciones (Fausto & Devoto 2004:

⁶⁸ La reducción de la administración pública nacional comenzó en los inicios del gobierno de Menem con la doble intención de reducir el empleo público nacional flexibilizando las condiciones laborales, incentivando el retiro y descentralizando hacia las administraciones subnacionales la gestión de la salud y la educación. En sus inicios este proceso se realizó a través de la creación del Comité Ejecutivo para la Coordinación de la Reforma Administrativa (CECRA), a través del cual se canalizaron en mayor medida las demandas de los trabajadores afectados, permitiendo al gobierno nacional acordar ciertos beneficios y compensaciones con sindicatos como la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) que pasó a beneficiarse a través de una reforma institucional que le otorgó mayor peso relativo frente a los otros sindicatos del sector la imposición de aportes obligatorios a los trabajadores no afiliados y el control de la única obra social del sector, Unión Personal (Etchemendy, 2001: 681-682).

⁶⁹ La corrupción, la independencia del Poder Judicial y la defensa de los derechos del consumidor cobraron relevancia y volcaron al electorado hacia la alternativa de la Alianza –partido que integraba principalmente a las fuerzas de la UCR y el Frepaso- (Bonvecchi, 2002: 109), aunque el modelo de desarrollo no fue cuestionado en ningún momento, sino todo lo contrario.

488), se identificaron al menos 188 empresas federales de las cuales ninguna se vendió en 1990 y sólo seis pasaron a manos privadas en 1991. En la Argentina, prácticamente todas las privatizaciones importantes planificadas para 1990 se habían realizado hacia fines de octubre.⁷⁰

Entre los años 1990 y 1992 el PND brasileño privatizaría 18 empresas pertenecientes a los sectores de siderurgia, fertilizantes y petroquímica, entre ellas las mineiras Usiminas y Belgomineira y la carioca Volta Redonda, aunque en estos casos la venta incorporó a distintos *clubes de investimento* con participación de los mismos trabajadores (Di Tella, 1995: 158) y el porcentaje accionario mayoritario terminó en manos de grupos brasileños.⁷¹ Más aún, muchas empresas estatales se fortalecieron comprando otras más pequeñas, o como dice Eul-Soo Pang (2002: 136) en sentido más amplio y con ánimo más crítico “se conjuró una relación incestuosa en el gobierno, usando sus propios fondos para comprar sus propias empresas”.

Sumado a esto, y a pesar de la voluntad de Collor, las privatizaciones debieron ajustarse a un marco regulatorio restringido: “Un inversor extranjero estaba limitado al 35% de la tenencia total de cualquier empresa pública (...) La inversión debía permanecer en el país seis años -originalmente dispuesto en 12 años-. Otro 35% de las acciones estaba reservado para inversores individuales brasileños; cada inversor podía retener hasta un 5%; y finalmente, 30 % del stock remanente debía reservarse para empleados de la empresa pública desestatizada. La ley todavía reflejaba nacionalismo económico con una dosis fuerte de xenofobia” (Pang, 2002: 134). “A diferencia de México y Argentina, Brasil estableció estrictas regulaciones en cómo los inversores *extranjeros* podían participar” (Pang, 2002: 135).⁷²

En 1995 se crearía el *Conselho Nacional de Desestatização* (CND) que pasaría el foco del sector industrial al de servicios públicos y finanzas. Luego de la privatización de Vale do Rio Doce, el estado federal concluyó la venta de Rede Ferroviária Federal S.A., el sistema de procesamiento de datos Datamec S.A y el Banco Meridional do Brasil, mientras que los gobiernos estatales se desprendieron de compañías como la Riograndense de Telecomunicações y la Eletricidade de Minas Gerais o el puerto de Salvador.⁷³ La gran

⁷⁰ Probablemente una de las razones que evitó la posibilidad de avanzar más rápida y profundamente con las privatizaciones es el carácter particular del presidencialismo brasileño que, por distintas vías hizo más difícil la concentración de poder en el ejecutivo, una característica imprescindible para el éxito de los procesos de reforma más abruptos como el argentino (Haggard & Kauffman 1995).

⁷¹ Usiminas, por ejemplo, fue comprada por un grupo de bancos nacionales liderado por el Bosano Simonsen. Así sucedió en la mayoría de los casos.

⁷² En cursiva en el original.

⁷³ Incluso entrada la década siguiente se ve una continuidad en la privatización de los bancos estatales -Bradesco adquirió el Banco do Estado do Amazonas y Banco do Estado do Maranhão-, la venta de acciones estatales de Vale y la desestatización del sector energético con la Usina Hidrelétrica Jirau e instalaciones de la Rede Básica do Sistema Elétrico Interligado Nacional. Estas dinámicas sugieren una cierta continuidad en el

mayoría de estas privatizaciones encontró un fuerte apoyo del BNDES a través de planes de financiamiento al sector privado (BNDES 2011).⁷⁴

Es cierto que, como sentencia Skidmore (1999: 228), “durante sus primeros tres años la prioridad principal del gobierno de FHC fue la estabilización”, pero si bien la reforma avanzó en Brasil, distintas comisiones y actores pudieron ejercer algún control sobre el proceso de desestatización. Autores como João Peixoto aseguran que si bien la administración de FHC fue aquella que más avanzó en el sentido de las reformas neoliberales, más allá de su programa de privatizaciones –limitado y ordenado en comparación con el Argentino-, la mayoría de las reformas –impositivas, laborales y relativas a la seguridad social-, fueron rechazadas por el Congreso (Peixoto, 2011).⁷⁵

Cuando aceptadas por el Congreso, las privatizaciones debieron pasar por procesos institucionales más complejos. El gobierno de FHC, por ejemplo, estuvo encargado de la que sería la más compleja de todas las privatizaciones: Petrobras. Como medio de descentralizar las negociaciones y disminuir el costo político de la intervención en un sector tan caro al nacionalismo brasileño, FHC debió crear -recién en 1997- la *Agência Nacional de Petróleo*

esquema de privatizaciones consolidado con el gobierno de FHC.

⁷⁴ El rol del BNDES durante todo el proceso de la reforma fue tan activo como el que había tenido en la etapa desarrollista actuando las veces como administrador del proceso de privatización y núcleo de una amplia red institucional que coordinaba las actividades de financiamiento al empresariado bajo los preceptos establecidos en la era Vargas (Boschi, 2011). El BNDES colaboró activamente, por ejemplo, para que la obra pública también pasara a manos privadas. En este proceso se destaca el grupo *Companhia Paulista de Desenvolvimento* (CPD), un *joint venture* de las principales constructoras brasileñas para la modernización de rutas que vinculan a los principales centros productivos del sur del país. Aún en el contexto de retraimiento del estado el BNDES no dejó de participar a través del financiamiento a proyectos de infraestructura contribuyendo, por ejemplo, con un crédito de 150 millones de dólares a la modernización de la autopista Castello Branco, uno de los proyectos más ambiciosos de este grupo empresario (Pang, 2002: 135).

El rol activo del BNDES ha sido y continúa siendo un eje del proyecto desarrollista brasileño al punto que el crédito ofrecido por la banca pública en Brasil equiparó en el año 2009 al crédito privado, alcanzando el 18% del PIB (Boschi, 2011: 48).

⁷⁵ En el contexto de las reformas el Poder Legislativo adquiere importancia en la representación del sector empresario, fundamentalmente a través de prácticas de *lobby* y la representación empresaria en el *Congresso Nacional*.

El lobbismo en Brasil se fue haciendo presente en trabajos de comisión y audiencias públicas, ya fuera a partir de una representación individual de la empresa por medio de consultores o a través de una representación colectiva del sector. La utilización de estas estrategias fue notoria en coyunturas críticas como la elaboración (1988) y revisión (1993, 1995-96) de la Constitución, el debate de la *Lei da Modernização dos Portos*, y la *Lei de Patentes*. El debate sobre la cuestión del monopolio del petróleo, que incluyó el lobby de empresas extranjeras, grupos de presión nacionales como la *Federação Única dos Petroleros* (FUP) y la FIESP, y la apelación a manifestaciones públicas, es una muestra clara de las dimensiones que esta práctica adquirió en dicho contexto (Diniz & Boschi, 2000: 70).

Asimismo, la participación de empresarios en la *Câmara dos Deputados* se mantuvo tan alta como en los años del gobierno autoritario, con la diferencia de que en este nuevo contexto, estos personajes adquirieron un mayor protagonismo como portavoces de los sectores que representaban. Eli Diniz y Renato Boschi (2000: 50) analizan comparativamente los períodos 1967-1987 y 1987-1999, llegando a la conclusión de que la representación empresaria (políticos que son considerados empresarios) abarca un 25,6% de la cámara en el primer período y un 28,9% en el segundo. A su vez, los actores notan la creciente participación de los empresarios del sector de servicios en detrimento del sector industrial, mientras que la representación del sector rural se mantiene relativamente constante.

(ANP) que -como sus equivalentes en el sector minero y de las telecomunicaciones- se encargaría de gestionar el traspaso de estos capitales públicos a manos privadas. Durante un mes la huelga de trabajadores del petróleo y el gas puso a Brasil al borde de una crisis energética. La privatización finalmente se realizó, pero el estado brasileño retuvo un 56% de las acciones y el resto se mantuvo en gran medida en manos de capitales nacionales.

En Argentina las privatizaciones tuvieron un ritmo fulminante “hacia octubre de 1990, de las cinco privatizaciones principales de esta etapa -red vial, teléfonos, aeronavegación comercial, áreas petroleras y ferrocarriles- sólo faltaba la entrega de dos ramales ferroviarios ya licitados (...) en junio de ese año se anunció la extensión del programa de ventas a SEGBA -empresa estatal de electricidad-, varias centrales termo e hidroeléctricas -Salto Grande, Yaciretá e Hidronor- y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)” (Palermo y Novaro, 1996: 171).

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) en Argentina se privatizó un lustro antes, más veloz y más profundamente que Petrobras, predominando al final del proceso el capital accionario extranjero de la española Repsol por sobre cualquier capital nacional.⁷⁶ La controversial hija del economista liberal Alvaro Alsogaray -el entonces asesor para el tratamiento de la deuda externa-, Maria Julia Alsogaray, intervino la telefónica ENTEL durante una privatización que generó un duopolio de capital extranjero, en lo que fue la primera y más rápida privatización del gobierno Menem. Aerolíneas Argentinas fue vendida a 623 mil millones de dólares -cuando el valor de sólo su flota se calculaba en 500 mil millones- al consorcio Iberia-Cielos del Sur. Prácticamente todas las grandes privatizaciones argentinas -restó mencionar Obras Sanitarias de la Nación- fueron adquiridas por capital extranjero.⁷⁷

A diferencia de lo ocurrido en Brasil, en Argentina “ni las privatizaciones, ni la apertura comercial, ni las reformas tributarias estuvieron orientadas en su formulación e implementación por una cuidadosa atención a la eficiencia asignativa, la adquisición de competitividad u otros principios ‘neoclásicos’. Se confió, más bien, en que esto se lograría gracias a la dirección general de las mismas, y se seleccionaron los diseños comparativamente más simples de administrar (...) Menem prefirió ‘quemar las naves’ (...) la racionalidad

⁷⁶ La reforma del sector petrolero en la Argentina se realizó en tres etapas. Una primera preveía la desregulación del sector, eliminando las diversas modalidades a través de las cuales el Estado intervenía en la fijación de precios y niveles de producción, incluyendo la eliminación de aranceles. Una segunda etapa involucraría la privatización de yacimientos, otorgamiento de áreas y la extensión de los contratos en general. En tercer y último lugar, se privatizarían algunos activos de YPF hasta venderse en su totalidad. En las dos primeras etapas fue posible el acomodamiento de algunos grupos nacionales, Perez Companc S.A., por ejemplo, incrementó su participación de un 8 a un 13,6 por ciento en el mercado entre los años 1988 y 1994 (Etchemendy, 2001: 687-689). Sin embargo, aunque algunos industriales se incorporasen a la coalición menemista y se adaptaran al cambio, es imposible dejar de notar la diferencia con Brasil en relación al avance del capital extranjero sobre este sector en la Argentina.

política fue configurándose ‘por ensayo y error’...”. (Palermo & Novaro, 1996:279). Quizás por este motivo el estado argentino reestatizaría Aerolíneas e YPF dos décadas después.

En el plano comercial, manteniendo entre paréntesis los efectos del MERCOSUR, existe sobrada evidencia de que la apertura comercial en Brasil fue notablemente menor que la argentina.

En primer lugar, mientras que Brasil se inclinó por un sistema cambiario de flotación sucia, la Argentina se ató por ley a una paridad fija que le impidió utilizar herramientas de política monetaria: “Se proclamó un tipo de cambio que duraría para siempre, se redujo sustancialmente la esfera de acción del Banco Central y se obtuvo un equilibrio fiscal transitorio con los fondos provenientes de la privatización de las empresas públicas” (Petrecolla, 2004: 22).

En segundo lugar, la eliminación de aranceles en el período anterior a la firma del Tratado de Asunción -26 de marzo de 1991- fue sustancialmente mayor para la Argentina. El promedio aritmético general de los aranceles argentinos era por entonces de 11,7%, mientras que el brasileño ascendía a 25,4% (Berlinski, 2004: 13-34).

En tercer lugar, la apertura del comercio en el caso argentino fue notablemente más rápida y radical que en Brasil, al punto que la Argentina comerció en el trienio 1995-1998 unas 4.2 veces lo que comerciaba una década antes (1985-1988), mientras que el volumen del comercio brasileño se había expandido 2.5 veces (Petrecolla, 2004: 20).

En el Brasil anterior a Collor los intentos de liberalización habían encontrado eco en algunos sectores gubernamentales pero fueron objetados con éxito por grupos de interés que lograron mantener un nivel alto de aranceles.⁷⁷ La reforma brasileña entre los años 1988 y 1991 estuvo fundamentalmente centrada en los regímenes especiales de importación y en la eliminación de la redundancia arancelaria, pero tuvo poco efecto sobre los niveles de protección (Berlinski, 2004: 13-34).⁷⁹ Asimismo, un análisis de la composición de las

⁷⁷ La excepción más importante quizás sea la industria siderúrgica nacional. La misma se contrajo notablemente producto de las sucesivas políticas de liberalización que entre otras cosas redujeron la protección arancelaria a un 10% y eliminaron regímenes de promoción, hasta que en 1992 Somisa fue vendida al *holding* Techint, uno de los principales grupos no estatales del sector y el único que se presentó a la licitación. La nueva empresa privada tomó el nombre de Siderar y pasó a participar del 72, 4% de la producción nacional de acero crudo en 1995 (en relación al 13% que controlaba en 1989) y manejar el monopolio de los laminados en frío (Etchemendy, 2001: 692).

⁷⁸ Las restricciones no arancelarias que administraba la Cartera de Comercio Exterior del Banco do Brasil (CACEX) no fueron modificadas e incluso se eliminaron algunos impuestos que pesaban sobre los sectores vinculados al comercio exterior.

⁷⁹ Mismo un lustro más tarde, en el marco del Plan Real y la entrada en vigor del MERCOSUR, el interés último de disciplinar los precios domésticos brasileños fue contrapesado por la contemplación de algunas demandas sectoriales. A partir de 1995 “El riesgo de aumentar los déficit de comercio llevó a un incremento tarifario en

exportaciones brasileñas durante los años 90' demuestra que estas fueron en su mayoría bienes manufacturados, mientras que las importaciones presentan una participación relativamente baja de bienes de consumo en comparación con la Argentina (Petrecolla, 2004: 39).⁸⁰

Luego, desde ya, la apertura bilateral en el marco del MERCOSUR produjo una variación notable del comercio y la inversión entre los dos países cuyo efecto se analizará en la próxima sección. Bastará por el momento con decir que la firma del MERCOSUR aumentó notablemente el comercio bilateral pero no afectó claramente la balanza comercial a favor de alguno de los dos países ni la composición de los bienes comerciados durante los años 90' (Porta, 2008).

Lo mencionado hasta aquí basta para concluir que las reformas estructurales en la Argentina fueron más radicales que en Brasil. Afectaron de tal manera a los antiguos miembros de la coalición desarrollista -militares, capital nacional y burócratas- que la Argentina se acercó aceleradamente a un modelo de (sub)desarrollo periférico. La apertura de Brasil no afectó en igual medida a estos actores y en muchos casos los benefició.⁸¹ De modo que si en algún momento la relación estuvo a punto de parecerse al ideal de la pre-hegemonía, fue durante estos años.

Renato Boschi diría de las trayectorias que intentamos reconstruir en este capítulo que "... Brasil intensificó el proceso de industrialización por sustitución de importaciones, llevó adelante una transición igualmente controlada [en relación a la chilena], aunque una que expandió más rápidamente el universo político sin restricciones y estuvo marcada por la presencia de fuerzas sociales expresivas y organizadas. En contraste, la Argentina no acumuló capacidades en línea con el desarrollismo; implementó una reforma radical, atravesó un fuerte

automotores, electrodomésticos, textiles, y la aplicación de restricciones no arancelarias, regulaciones de pago y licencias previas de importación. De tal manera, en 1995 las tarifas nominales y efectivas se incrementaron aproximadamente al nivel de 1993, y en 1997 las tarifas se elevaron en 3 puntos de porcentaje (...) Dentro de este episodio se destaca la situación privilegiada del sector automotriz que durante la década del 90 tuvo una protección nominal y efectiva superior al promedio" (Berlinski, 2004: 168).

⁸⁰ Estas condiciones, como veremos, han cambiado en los años 00' con el *boom del agrobussines* en Brasil, pero hicieron al país menos vulnerable a las fluctuaciones del mercado de *commodities* en los 90's y demuestran un contraste fundamental con la política aperturista de la Argentina en esos años.

⁸¹ La integración y las privatizaciones no afectaron notablemente el rol de los militares ni de la industria de la defensa en el esquema desarrollista brasileño. Los sectores vinculados al ámbito de las FFAA como aviación, energía atómica e industrias bélicas en general la integración con la Argentina presentó notables ventajas, así como la privatización de algunos de sus componentes. La electromecánica CELMA, reparadora de turbinas eléctricas, fue la segunda mayor empresa privatizada después de Usiminas (Di Tella, 1995: 160). En el sector de informática y telecomunicaciones la industria brasileña se desarrolló notablemente más que la argentina a partir del especial énfasis que se puso históricamente en el desarrollo de este sector a través de reservas de mercado, vínculos con el desarrollo científico tecnológico e inversión del estado. Aunque la apertura del sector fue notable desde 1992, muy pronto la asociación de empresarios ABICOMP consiguió a través del lobby modificar diversas normas que permitieron altas tarifas a la mercadería extranjera, mayor inversión extranjera en el sector y preferencias para el suministro del sector público. Una dinámica similar explica la evolución del mercado de software con empresas como la Agência Estado (Di Tella, 1995: 161).

retroceso productivo y se volvió extremadamente vulnerable a los shocks externos.⁸² Recientemente parece haber entrado en un camino menos tortuoso, mostrando algunos signos de recuperación después de haber retomado instrumentos económicos heterodoxos para fortalecer al estado” (Boschi, 2011: 41). Autores como Sebastián Etchemendy (2001: 675) serían más contundentes: “Argentina ha sufrido una de las transformaciones de mercado más amplias entre los países en desarrollo. En menos de cinco años el país fue testigo de una reestructuración fundamental de la relación estado-sociedad”.

III. MUY LEJOS DE UNA HEGEMONÍA

A principios de los años 90’ Maria Regina Soares de Lima, una de las internacionalistas más reconocidas de Brasil, finalizaba su tesis de doctorado postulando que el nuevo rol de Brasil como país semi-industrializado en el sistema de división internacional del trabajo

⁸² Aunque Boschi y el lector probablemente relacionen esta idea con el ‘efecto tequila’ y otros fenómenos financieros internacionales, un *shock* particularmente relevante en el contexto recesivo post 1998 fue la propia devaluación –y abandono del neoliberalismo– de FHC. Según Petrecolla (2004) el efecto de la devaluación no fue únicamente sobre el volumen o dirección del comercio bilateral, sino también sobre su composición: “Las exportaciones de 1999 fueron inferiores a las del año anterior, pero casi la mitad de la disminución se explica por la caída de las exportaciones a Brasil. Esta situación se da en todos los grandes rubros, pero especialmente en lo que concierne a los manufacturados (...) La disminución de las exportaciones de origen industrial al Brasil prácticamente da cuenta del total de la caída de ese rubro” (Petrecolla, 2004: 55). Más aún, como consecuencia de las ataduras institucionales a las que se había sometido Buenos Aires, “Cuando el Brasil decidió devaluar, en la Argentina no se tomaron medidas que moderaran los efectos de la decisión brasileña. Es probable que las autoridades argentinas esperaran que los efectos fueran transitorios, o que los precios de los bienes no comerciados internacionalmente bajaran para acomodarse a la nueva situación. Por cierto, no pasó ni una cosa ni la otra. Tampoco se emprendió una política fiscal para reducir el gasto ante eventuales problemas de balance de pagos, probablemente porque se temía que tal política acentuaría la ya larga recesión. Recordamos, mientras tanto, que el comercio bilateral era muy importante para la Argentina, mucho más que para el Brasil. La persistencia de un tipo de cambio sobrevaluado para la Argentina golpea muy fuertemente sus exportaciones industriales. Lo cierto es que por esta y otras causas la recesión que era incipiente se profundiza y persiste. A fines del año 2000 las expectativas eran que la situación fiscal y externa hacía muy difícil que la Argentina pudiera pagar su importante deuda externa. Un año después sobrevino la crisis por todos conocida, seguida por la devaluación...” (Petrecolla, 2004: 76). Para Eduardo Madrid (2003: 283) “esta situación se agudizó con la expansión de los regímenes de estímulo productivo de varios Estados brasileños, que provocaron el traslado de las empresas argentinas hacia el país vecino. Tanto la depreciación de la moneda brasileña, causada por una crisis generada en buena medida por el déficit fiscal del país vecino, como los citados regímenes, reforzaron la evidencia de las dificultades para avanzar con el proceso de integración sin una armonización básica de políticas macroeconómicas” (Madrid, 2003: 283).

La comparación entre las devaluaciones brasileña de 1999 y la argentina de 2002 demuestra cómo las políticas macroeconómicas adoptadas por los socios durante la década anterior los habían llevado a una sensibilidad relativa muy dispar. En palabras de Petrecolla (2004: 33) “El Brasil acudió a una devaluación relativamente moderada y controlada en 1999, que afectó seriamente a la Argentina. A su vez, cuando la Argentina devaluó, lo hizo en medio de una crisis económica a institucional que parecía imposible de controlar. Sin embargo, su efecto sobre la economía brasileña fue menor y ni siquiera afectó demasiado al tipo de cambio real”. En términos de IR para analizar la relaciones de interdependencia como las que vinculan a la Argentina y Brasil, mientras el último demostró ser muy poco sensible a los cambios de política cambiaria de su socio austral, la economía argentina fue notablemente sensible –quizás vulnerable– frente a los cambios de la política cambiaria brasileña.

determinaba sus opciones de política exterior, de modo que dependiendo del tópico que se analice, podía decirse que Brasil asumía una política exterior de líder e incluso de hegemonía frente a otros países de América del Sur (Soares de Lima, 1990). Esta conclusión es, aún hoy, apresurada. No hay evidencia empírica de que Brasil haya sido nunca un hegemonía en América del Sur y mucho menos en relación a la Argentina.

Aunque como hemos visto en las dos secciones anteriores, podría argumentarse que durante los años 90' la relación bilateral adquirió características pre-hegemónicas debido al carácter de las coaliciones y modelos de desarrollo de cada país, es claro que esta pre-hegemonía brasileña llega a su fin con el cambio de modelo de desarrollo de la Argentina del 2002 en adelante y que durante estas dos décadas, en ningún momento existió una hegemonía brasileña.

Aunque breve, esta sección es una de las más importantes de este trabajo. Su propósito es demostrar que no existió y no existe hoy una hegemonía de Brasil sobre la Argentina. Repasando algunos conceptos teóricos, para hablar de hegemonía, Brasil debería poseer suficiente poder como para imponerse sistemáticamente frente al desafío militar de la Argentina, controlar el acceso a materias primas, fuentes de capital y mercados y poseer ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado. Por último, en el aspecto ideológico-institucional, Brasil debería ser capaz de generar y sustentar instituciones favorables al mantenimiento de esta estructura y basadas en principios que le son ideológicamente afines. Las diferencias entre los dos países no son tan marcadas como este tipo ideal requiere.

Argentina y Brasil bajo la hegemonía norteamericana

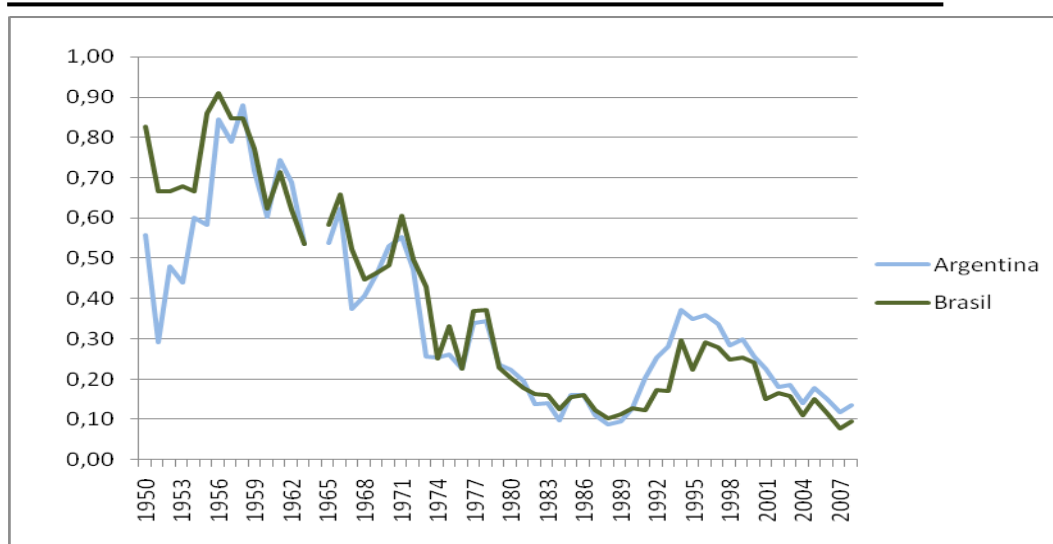
La evidencia más clara de que no existe una hegemonía de Brasil sobre Argentina es la existencia de una hegemonía o al menos una marcada unipolaridad hemisférica encabezada por los Estados Unidos. Este factor se aparta del modelo teórico de dos actores en que se basa este trabajo, pero merece una breve mención.

Mucho se ha hablado en tiempos recientes sobre la creciente rivalidad entre los Estados Unidos y Brasil y la idea de que estos roces se deben al ascenso de Brasil como potencia emergente ha sido ganado aceptación. Sin embargo, no se debiera confundir el hecho de que Brasil sea una potencia emergente o esté estrechando su margen de poder *vis á vis* los Estados Unidos con que la primacía hemisférica norteamericana haya terminado ni mucho menos con

que Brasil sea un nuevo hegemon subsistémico. En principio, tanto Argentina como Brasil bailan al ritmo de la política exterior norteamericana antes que la del vecino.⁸³

Recientemente Octavio Amorim Neto (2011) arguyó que la creciente rivalidad de Brasil con los Estados Unidos se debe al ascenso de Brasil en términos de sus capacidades nacionales. Sin embargo, tomando los mismos datos del autor para Brasil (Amorim Neto, 2011: 89) e incluyendo datos para la Argentina, en el Gráfico XIX se reproduce la evolución de la convergencia entre los votos de los Estados Unidos y los de ambos países en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) como indicador de su respectiva alineación. Los datos demuestran que la mayor rivalidad con los Estados Unidos no sólo es brasileña sino también argentina, de modo que es más plausible que este cambio no se deba tanto a un ascenso de Brasil como a un descenso norteamericano. El hecho de que la correlación entre las preferencias de Buenos Aires y Brasilia respecto de las de Washington sea más alta que su convergencia mutua, también lleva a pensar que los dos países del Cono Sur han sabido acomodar sus políticas exteriores a los designios de su vecino del norte de modo que la primacía norteamericana -si no es una hegemonía- impide que se pueda hablar de un hegemon en América más allá de los Estados Unidos.

Gráfico XIX. Convergencia con Estados Unidos en las votaciones de la AGNU



Fuente: Voeten & Strezhnev (2012).

⁸³ Lo antes mencionado es evidente en una larga serie de episodios del siglo XX y XXI. Por ejemplo, los momentos de mayor o menor alineamiento frente a Estados Unidos fueron similares para ambos países. El alineamiento de la Argentina en los años 90' no fue menor en Brasil, como lo ilustra un olvidado contrapunto brasileño de la celebrísima frase de Guido Di Tella sobre las 'relaciones carnales'; Collor no fue mucho menos gráfico: fue el mismo presidente quien "prometió que su visita a Bush en 1991 marcaría el fin de una fase 'amateur y romántica' en las relaciones de ambos países" (Moniz Bandeira, 2004: 15). Matices de por medio, más adelante, tanto Lula como Kirchner tomaron distancia de George W. Bush, de modo que ambos países confraternizaron y rivalizaron con los Estados Unidos durante el período que nos ocupa en intensidad similar aunque con diferentes estilos.

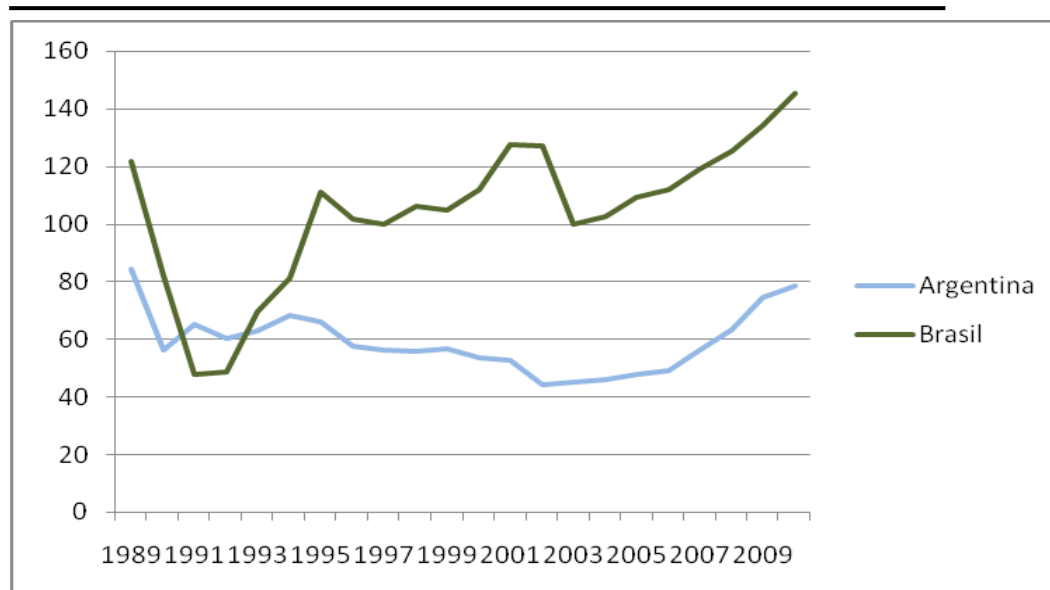
En términos más simples, la idea de hegemonía supone un cierto control de las políticas externas de los países dentro del área controlada por el hegemon. En América del Sur, Brasil es incapaz de impedir cualquier práctica de política exterior de un tercer país -por ejemplo, Argentina-, aún cuando sea directamente perjudicial para sus intereses, si el país que la aplica cuenta con el apoyo de los Estados Unidos. Esta lógica subyace hoy a la relación entre Brasilia y Bogotá y tranquilamente podría aplicarse a la relación bilateral que nos convoca si la Argentina volviera a su paradigma de política exterior de los años 90’.

De modo que sin entrar a considerar variables económicas o institucionales ulteriores, desde el punto de vista del comportamiento internacional de estos actores, la presencia de los Estados Unidos en el hemisferio occidental es al menos problemática para la idea de una hegemonía brasileña en América del Sur.

*La ausencia de una hegemonía militar brasileña*⁸⁴

Aún obviando la existencia de los Estados Unidos, tampoco habría estrictamente una hegemonía militar brasileña en un mundo ideal donde sólo convivieran Argentina y Brasil, puesto que Brasil no puede estar seguro de vencer sistemáticamente a la Argentina en la hipótesis de futuras guerras convencionales. No existe evidencia pública de que la doctrina militar de estos países considere la posibilidad de una guerra con el otro ni sus costos, pero la diferencia en la cantidad de efectivos, el gasto militar y el equipamiento, aunque es en torno a seis veces mayor a favor de Brasil, no parece suficiente para asegurar sistemáticas victorias de este país en sucesivas guerras convencionales. Brasil, por ejemplo, tiene un territorio y una población más grandes que defender, lo que relativiza esta brecha -ver Gráfico XX-. La posibilidad de que exista una hegemonía militar brasileña es obviamente menor si consideramos al resto de la región -los gastos en defensa de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela sumados igualan a los de Brasil- y mucho menos si consideramos a los Estados Unidos.

⁸⁴ Agradezco los comentarios de Martín Federico De Angelis a las ideas de este apartado.

Gráfico XX. Gasto Militar per cápita (USD del 2009)

Fuente: elaboración propia en base a SIPRI y CINC Correlates of War.

Durante los años 90's las distintas iniciativas de cooperación militar y contrucción de confianza que surgieron entre Argentina y Brasil dieron cuenta de que estos vecinos se veían más bien como pares en el aspecto estrictamente militar y en el desarrollo de las industrias vinculadas.⁸⁵

En el aspecto nuclear, por ejemplo, el tipo de cooperación reflejó la preocupación de dos vecinos que llevaban una carrera bastante pareja. La Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña del 28 de noviembre de 1990 y la posteriormente establecida Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear (ABACC) -seguidas de un Acuerdo de Salvaguardas Omnicomprensivas entre la Agencia y la OIEA-, eran medidas de construcción de confianza típicas de relaciones militares simétricas, asimilables al ideal de un dilema de seguridad regional. Posteriormente ambos países ingresaron al régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva de forma casi simultánea. El 29 de mayo de 1991 Argentina firmó el MTCR -señalando que la tecnología desarrollada bajo el plan Cóndor II no sería comercializada y desactivando luego el proyecto-, Brasil accedió al tratado en 1995. El 18 julio 1991 ambos países firmaron el Compromiso de Mendoza sobre la prohibición de las armas químicas y biológicas. Más tarde, en agosto de 1992 se enmendó el Tratado de Tlatelolco, produciéndose en enero de 1994 la ratificación argentina sin reservas a su artículo 28, seguida luego por la de Brasil -mayo de 1994-. Un año más tarde la Argentina adhirió al TNP y Brasil hizo lo propio en 1997, año que marca el fin de

⁸⁵ La cooperación que ya se producía durante los años 80' se revisa en el capítulo II.

una de las más exitosas historias de cooperación nuclear en el mundo. La situación sigue siendo de una alta paridad.⁸⁶

Los ejercicios militares conjuntos denotan una lógica similar, más cercana al ideal de una cooperación entre socios antes que una cooperación hegemónica. Estos ejercicios también surgen con la intención de construir confianza en los primeros momentos de la transición y desarrollar una lógica cooperativa en el Atlántico Sur que excluya a terceras potencias, cosa que, según la doctrina implícita, ninguno de los dos países podría hacer por sí mismo.⁸⁷

Los análisis que se han realizado desde los estudios de seguridad en nuestra región tienden a identificar como ejes principales del debate dos cuestiones: la evolución de los presupuestos de defensa y dirección de este gasto, y la participación de las FFAA en el combate contra el narcotráfico y las llamadas ‘nuevas amenazas’ en general (Lladós 1999).

En cuanto al sentido y razón de ser de las FFAA, la amplitud del concepto de seguridad nacional en Brasil y el alto grado de involucramiento del ejército en cuestiones internas de policía, así como su baja participación en escenarios exteriores⁸⁸, no hablan del comportamiento de un hegemón militar. Aún cuando la Argentina permaneció en la indefinición doctrinaria durante mucho tiempo, la postura de separar los terrenos de la defensa y la seguridad interna denota una mayor autonomía en el plano doctrinario de la que ostenta Brasil.

Sin embargo, habría que considerar dos diferencias adicionales: en Brasil la industria militar nacional tiene un rol importante en el modelo de desarrollo y los militares participan más o menos activamente de la coalición política detrás de cada gobierno democrático.

En 1998, con el segundo mandato de FHC, Brasil ingresó en una etapa caracterizada por la reafirmación de su modelo de desarrollo previo a la reforma. En éste, está contemplado el

⁸⁶ Es posible alegar que la actividad de la CNEA en Argentina haya perdido algo de su alto prestigio y competitividad internacionales.

También es notorio el avance brasileño. Hacia mediados de los 90’ Vicente Massot reflexionaba que en materia de propulsión nuclear y lanzadores satelitales es posible que Brasil hubiera superado tempranamente a la Argentina en la medida en que estos proyectos tuvieron continuidad bajo la órbita militar (Massot, 1995). Es posible que la superioridad brasileña ya se extendiera a muchas otras áreas, incluyendo la tecnología nuclear, hacia el final de la década. En el mismo sentido, el apoyo de la diplomacia brasileña a mantener cierto grado de autonomía para su programa nuclear es evidente en la negativa a firmar el Protocolo de Salvaguardias de la OIEA y en los intentos de apoyar a países que sufren presiones desde occidente como es el caso de Irán.

A pesar de todo esto, la situación es todavía hoy favorable a la Argentina en algunos aspectos tecnológicos.

⁸⁷ Por ejemplo, el operativo conjunto entre fuerzas navales Fraterno -del que participan sólo Argentina y Brasil- complementó tras la Guerra de Malvinas a los operativos Unitas -en los cuales Argentina y Brasil entrenaban junto con Estados Unidos, Uruguay y Chile desde 1960-. Fraterno debe interpretarse como una iniciativa alineada con la Coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur (CAMAS) -donde almirantes rotativos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay realizan el control naval y de tráfico marítimo-, antes que con una intención hegemónica de Brasil. Algo similar puede decirse de los operativos Araex, entre otros.

⁸⁸ Por ejemplo, aunque el rol de Itamaraty en el marco de Haití es importante, el rol militar de Brasil es más modesto. En la MINUSTAH hay destinados tres batallones brasileños frente a cuatro argentinos y nueve uruguayos.

papel de las FFAA como parte necesaria del plan estratégico nacional. A pesar de los recelos y resistencias de las cúpulas militares brasileñas, la presidencia de FHC se impuso en la conducción política de la defensa a partir de la creación del Ministerio de Defensa en 1999, pero siempre teniendo en cuenta los intereses de la corporación militar.

Con Lula, la cartera de defensa se volcó hacia un perfil de mayor proyección hacia la región. Los asuntos militares comenzaron a ser conducidos por diplomáticos profesionales con vasta experiencia en seguridad internacional, prestando una óptica más política de la defensa, fuertemente vinculada al modelo de desarrollo. El papel de la defensa fue tratado multidisciplinariamente en una “...actualización del pensamiento estratégico brasileño en materia de seguridad y defensa, en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el BNDES” (Marques, 2004: 46).

El rol de los militares en la nueva década es notablemente distinto del que les asignó la joven democracia brasilera durante sus primeros diez años de existencia. Entre otros factores “la creciente fortaleza fiscal y macroeconómica del Brasil, la reelección de Lula, la agudización del accionar de grupos del crimen organizado dotados de armas de guerra y con lógicas cercanas en algunos casos a la guerrilla urbana y terrorismo, la consolidación política y económica de Chávez en Venezuela, el ascenso del nacionalismo indígena en Bolivia y el incremento de la presencia militar de Estados Unidos en Colombia en particular y en otras zonas en general” (Calle 2008: 174) han cambiado notablemente el foco de la política de defensa brasilera, así como su política exterior.

Según Calle (2008: 177), los años de “fría cordialidad” que caracterizaron a la relación entre Argentina y Brasil durante los dos primeros años del gobierno de Néstor Kirchner habrían de cambiar en aras de un escenario de mayor cooperación en las áreas de la industria nuclear y aeroespacial, infraestructura y energía. Con el tiempo estas esperanzas demostraron ser vanas, persistiendo la característica principal de la relación en la última década: un notable desfase entre el discurso y la acción.

Por último, cabe destacar y remarcar la diferencia fundamental entre Argentina y Brasil en lo respectivo al rol de los militares como actor político. En Brasil, por las características del régimen autoritario y de la transición, así como el rol que la industria de la defensa cumple en su modelo de desarrollo, las FFAA son una corporación presente. Incluso el creciente involucramiento de las FFAA en asuntos de seguridad interior, particularmente la vinculada al narcotráfico, no ha debilitado la imagen ni el poder de esta institución, muy por el contrario “fue un camino para el fortalecimiento institucional y económico de los militares; en el

contexto brasileiro la valorización de este segmento le otorgó mayor presencia y autoridad en la agenda de seguridad pública” (Hirst 2010: 270).

El profundo desprestigio de los militares argentinos los ha mantenido al margen de la actividad política desde principios de los 90’. Como consecuencia de los altos niveles de represión, la derrota de Malvinas, la crisis económica sobre el final del Proceso de Reorganización Nacional y los levantamientos posteriores, la salida de los militares de la política no sólo fue más abrupta, sino mucho más permanente que en cualquier otro caso de la región. Asimismo, la desaparición de la corporación militar se sintió más porque su participación en el presupuesto era aún mayor que en Brasil. “Argentina, en virtud de sus problemas fronterizos con Chile y la disputa con los británicos por las Malvinas, realizó grandes inversiones en armamento durante los gobiernos militares, teniendo que realizar una considerable reducción en el presupuesto militar; en el Brasil, por el contrario, los gobiernos militares mantuvieron siempre bajos los presupuestos de las fuerzas armadas dentro de una política de ‘máximo desarrollo con el mínimo de seguridad’, de forma que las reducciones fueron mucho menores” (Ferreira Vidigal 1999: 76). Los proyectos para la fabricación de blindados medianos, submarinos convencionales y una fábrica militar de aviones fueron estrepitosos fracasos del gobierno militar y fueron enterrados por la democracia. De modo que en Argentina, es cierto, los militares no participan de la coalición social detrás del gobierno y la industria militar no participa del modelo de desarrollo. Este aspecto inclinaría la balanza a favor de la idea de una pre-hegemonía brasileña en el aspecto militar.

Sin embargo, es evidente que Brasil no puede vencer sistemáticamente a la Argentina en guerras convencionales y en este sentido no es un hegemón.⁸⁹

La ausencia de una hegemonía comercial: auge y crisis del MERCOSUR

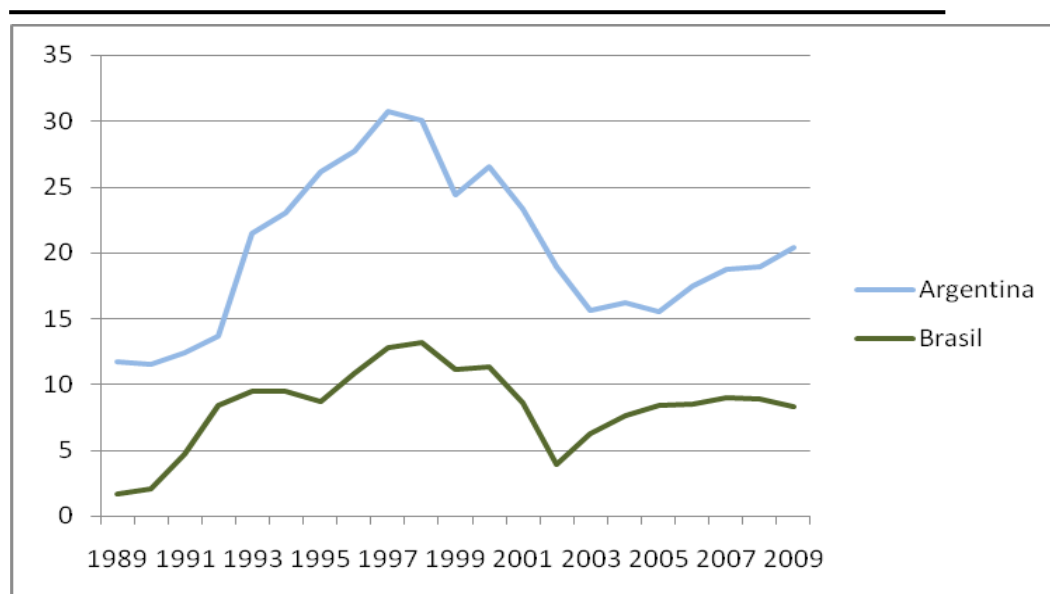
Si Brasil fuese un hegemón en la dimensión comercial del sistema debería controlar el acceso a los mercados y poseer ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado. Ninguna de las dos cosas se da suficientemente en la relación bilateral que nos ocupa.

⁸⁹ Esto no significa negar que Brasil, por su peso intrínseco, no tenga un rol estabilizador sobre la región. Considérese que aún cuando los países de la región experimentan dinámicas competitivas con sus vecinos, ninguna de estas diadas peligrosas involucra a Brasil. Éste, al verse liberado del contrabalance argentino o de cualquier otro competidor durante estas últimas dos décadas ha consolidado una posición moderadora o al menos puede comportarse -en virtud del accionar del resto de la región- como si se encontrase en dicha posición. Analizaremos más esta cuestión al hablar de la dimensión institucional de la hegemonía.

Partiendo de la hipótesis que consideraría a Brasil un hegemon, podría pensarse en el MERCOSUR como el intento más acabado de restringir el acceso al mercado argentino y generar una lógica de división del trabajo en la que la industria paulista proveyera de bienes de mayor valor agregado a un mercado de mayor escala. Pero como es sabido, la capacidad del MERCOSUR de restringir cualquier conducta ha demostrado ser extremadamente limitada y esta ‘union aduanera imperfecta’ que ni siquiera llega a ser una zona de libre comercio, no ha generado semejantes efectos. De hecho, el único efecto cierto y evidente del MERCOSUR ha sido un incremento sustancial del volumen de comercio intrazonal en sus primeros años -de 1991 a 1998 el incremento fue de un 22% anual (Porta, 2008)-.

El MERCOSUR es el único instrumento real que posee Brasil para controlar en alguna medida el acceso a un mercado favoreciendo a sus productores antes que a los de terceros países. Sin embargo, el regionalismo ‘abierto’ del MERCOSUR se caracterizó por un arancel externo común relativamente bajo -en torno al 13%- que relativiza este ‘control’ y permite que gran parte del comercio se diversifique. Los países del MERCOSUR nunca comerciaron hacia adentro del bloque más del 25% de sus exportaciones o importaciones (Porta, 2008). Para Argentina, las importaciones desde Brasil nunca representaron más de un 35% del total.

Gráfico XXI. Porcentaje de las importaciones provenientes de la contraparte



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL. Datos de MECON y SECEX arrojan resultados similares.

Además, este control es muy endeble, dadas las excepciones existentes al arancel externo común y al libre comercio en determinados sectores. Por lo demás, podría decirse para muchos

de estos sectores que no es Brasil quien controla el acceso al mercado argentino, sino la Argentina quien controla el acceso al mercado brasileño, como es el caso de todos los productos que de no existir las excenciones del MERCOSUR, Brasil podría adquirir a menor precio en terceros mercados. Por esto es pertinente preguntarse quién vende más a su vecino productos de mayor valor agregado.

La forma más sencilla de ver los beneficios que la integración generó para cada país es analizando el saldo comercial bilateral. Datos del INDEC y el IBGE muestran que este fue favorable a la Argentina durante los años 1995-2004 y recién desde entonces Brasil acumula saldos superavitarios. Fernando Porta (2008: 12) opina que “La consolidación de Brasil como el socio superavitario del bloque es un indicador de que los incentivos de escala no han operado en el sentido teóricamente esperado y que, en consecuencia, los productores de los países de menor dimensión relativa no han accedido en igual medida a los beneficios potenciales del aumento del tamaño del mercado”. Esta variable podría estar indicando una concentración de capital, tecnología y competitividad en Brasil que podría en el mediano plazo convertirlo en un productor de bienes y servicios de mayor valor agregado.

Ya en el año 2004, Eugenia Crespo Armengol y sus coautores identificaron que “las ramas con mayores ventajas comparativas reveladas en el período 1995-2002 [para la Argentina] corresponden a actividades productivas que se ubican en las primeras etapas de procesamiento, es decir, constituyen ramas con bajos niveles de agregación de valor, tales como son los casos de: curtiembres, algodón, lana, petróleo y gas natural, entre las de mayores ventajas (...) Por su parte, las 15 ramas con mayores desventajas comparativas [para la Argentina, es decir, con ventajas para Brasil] reveladas en el período 1995-2002, son actividades situadas en las etapas finales de la producción industrial, es decir, aquellas con mayores coeficientes de agregación de valor, tales son los casos de maquinaria y equipo para la agricultura, heladeras, lavarropas, acondicionadores de aire, autopartes, cámaras y cubiertas, entre las de mayores desventajas. Del mismo modo cabe agregar que en general las ramas con mayores desventajas pertenecen al bolque metalmecánico...” (Crespo, 2004: 199-200).

Incluso en el sector automotriz, que fue especialmente regulado de modo de no generar concentraciones en uno u otro país, puede envidenciarse “un patrón de tipo vertical, concentrándose la exportación de partes tecnológicamente más complejas en la industria brasileña” (Porta, 2008: 10).⁹⁰

⁹⁰ La industria automotriz fue la más reconvertida en el marco del nuevo MERCOSUR y una de las que más contribuyó al crecimiento del comercio intrazonal. En ambos países las automotrices buscaron la expansión en el espacio vecino y la asociación interempresarial que involucraba desde capitales nacionales hasta corporaciones transnacionales. El caso fue también importante por su poder de *lobby* frente a los gobiernos de ambos países,

De la evidencia empírica se desprende que el MERCOSUR facilitó algunas de las condiciones para que Brasil se alzara como un hegemon regional en el plano comercial. Por el tamaño de la economía brasileña “el AEC reflejaría previsiblemente la estructura productiva y de protección de Brasil [mientras que] los países más pequeños -con una estructura de producción menos diversificada y menores niveles de protección- experimentarían pérdidas de bienestar debidas al desvío del comercio” (Bouzas et al. 2008: 325). En este escenario, las condiciones del mercado regional favorecerían indefectiblemente el ascenso de Brasil a una posición hegemónica siempre y cuando este país esté dispuesto a pagar los costos de dicha hegemonía a través de mecanismos compensatorios entre los cuales los autores destacan los pagos laterales o transferencias directas, el acceso preferencial, la armonización de políticas fiscales y monetarias y el tratamiento preferencial en sectores diferentes al comercio de bienes.

Pero hay tres *caveats* importantes a este argumento.

En primer lugar, las condiciones generadas por el MERCOSUR no fueron suficientes para que podamos hablar, siquiera en el plano comercial, de nada más que una imperfecta y no del todo sustantiva integración comercial con Brasil. En este momento de la historia Brasil sólo participa del 25% del comercio argentino -no controla el comercio- y el mayor valor agregado de sus exportaciones no es significativamente mayor que el de las argentinas -en comparación, digamos, con un país central-. Para algunos autores “no hay nada inconsistente en asumir que Brasil y argentina podrían mantener una relación constante entre los precios de sus bienes transables en el marco de una unión monetaria o de un esquema de coordinación fuerte” (Fanelli, 2001: 8).

En segundo lugar, Brasil quizás se haya reprimarizado en los últimos años junto con la mayor parte de la región en razón de los altos precios internacionales de los *commodities*

que generó uno de los mercados más sofisticadamente regulados al interior del MERCOSUR.

El efecto más considerable que tuvo en la industria automotriz la conformación del mercado común, fue la ampliación de la escala de producción con una estructura basada en la producción de autopartes y el montaje en fábricas individuales en uno y otro país. La mayor eficiencia de estas estrategias atrajo la atención de multinacionales como General Motors que con su ingreso reestructuraron notablemente el sistema de producción industrial de automotores en la región. Notablemente, mientras la mayoría de los capitales nacionales en el rubro intentaron mantener su participación relativa en el mercado y acoplarse al modelo propuesto por empresas extranjeras, algunos empresarios locales desarrollaron estrategias expansivas. Tal es el caso de la riograndense Iochpe-Maxion, que invertiría unos diez millones de dólares en una planta para la producción de autopartes en la Provincia de Córdoba (Madrid 2003: 259).

La reestructuración de este mercado generó un escenario especialmente beneficioso para el segmento de las autopiezas brasileñas, integrado por pequeñas y medianas empresas que exportan principalmente a mercados desarrollados y que crecieron notablemente más que sus contrapartes argentinas (Di Tella 1995: 158). La competitividad argentina en el mercado de autopartes sólo fue mayor en contextos cambiaros positivos como los comienzos del Plan Real o los primeros años después de la devaluación de 2002.

(Machinea, 2012). Esta dinámica puede afectar notablemente la composición y la dirección de su comercio en el futuro.⁹¹

En tercer lugar, podemos decir que el MERCOSUR es hoy un proyecto abandonado en su plano estrictamente comercial (Malamud, 2012). De modo que si el MERCOSUR establecía las condiciones para un ascenso de Brasil en la región, sin este marco, quizás la tendencia se estanque. En el sentido opuesto, puede pensarse que el abandono del proyecto de integración ha sido justamente consecuencia de los problemas de acción colectiva derivados de las asimetrías preexistentes.⁹² Tempranamente autores como Luigi Manzetti (1994) llamaron la atención sobre el hecho de que la institucionalidad del MERCOSUR era muy débil para solucionar estos problemas. En efecto, a diferencia de otras experiencias, el MERCOSUR intentó generar dinámicas económicas convergentes a partir de acuerdos presidenciales (Malamud, 2005) -al inverso de lo que la teoría funcionalista prescribía (Haas, 1958)- con poca integración de sus intereses o grupos económicos y poca institucionalización. Por los motivos que fueren, este intento parece haber fracasado en su formulación inicial.

Es por estos tres motivos que hacia fines de la primera década del siglo XXI, Brasil se debate entre la posibilidad de tener un MERCOSUR más profundo, que incluya integración en infraestructura y energía, un relajamiento de los compromisos hasta convertirlo en una zona de libre comercio -que le permita negociar directamente con otros bloques- o su total abandono

⁹¹ En efecto el incremento en la participación de las exportaciones agrícolas en el comercio exterior brasileño ha preocupado a economistas e internacionalistas más allá de estas consideraciones.

La preocupación de los primeros pasa por la posibilidad de que los efectos dañinos para el proceso de industrialización de Brasil pasen desapercibidos a los tomadores de decisión. “Los tomadores de decisión brasileiros son los primeros en argüir que las políticas monetaria y fiscal son los pilares de la sostenida recuperación económica. Sin embargo, otros factores se destacan. La demanda aparentemente insaciable de Asia por soja, minerales y otros *commodities* sigue siendo importante. Junto con la expansión de la frontera de la soja a la meseta central, el sector energético de Brasil vivió una bonanza por la expansión de las perspectivas de demanda de biocombustibles y el descubrimiento de enormes yacimientos de petróleo. De hecho, la economía se encontró en un verdadero *boom*.” (Font & Randall, 2011: 5).

Para los estudiosos de las relaciones internacionales el cambio de modelo exportador podría también llevar a cambios concretos de política exterior, en particular en relación a la Argentina. “La apertura comercial y la participación creciente de productos brasileños en los mercados globales, en particular los mercados de materias primas, erosionaron la coalición original que abrió el camino al cambio en la política exterior y la formación del MERCOSUR. Tal coalición estaba formada por los segmentos favorables a la apertura comercial y sectores desarrollistas partidarios de políticas industriales activas. Las críticas a la política sudamericana del actual gobierno por parte de sectores empresariales y segmentos exportadores demuestran una divergencia entre la voluntad política del gobierno de impulsar la integración regional y los intereses de sectores productivos y exportadores” (Soares de Lima 2008: 107).

⁹² “En el interior del MERCOSUR hay una tensión entre los intereses políticos y económicos de los países grandes -con especial referencia a Brasil- versus los intereses políticos y económicos de las economías de menor tamaño relativo, cuyas actividades económicas presentan ventajas comparativas -y requieren de importaciones- que se verían facilitadas por la suscripción de TLC con los países centrales. Los países pequeños, Paraguay y Uruguay, quieren un MERCOSUR cuyos mecanismos decisivos estén más democratizados y dependan de instituciones y organismos, parcialmente supranacionales.(...) A medida que la Unión Europea toma conciencia del grado de inmadurez y divisionismo que observa en el seno del bloque MERCOSUR, se acerca pragmáticamente a una negociación con Brasil a través de diálogos o acuerdos bilaterales que reconocen el poder fáctico de este gigante que, es en sí mismo, un bloque integrado” (Osterlof, 2008)

por un nuevo sistema de vínculos bilaterales o política de *hub-and-spokes* (Soares de Lima 2008). Pero si Brasil se plantea esto es porque todavía no es un hegemon comercial y el camino actual se ha agotado.

*La ausencia de una hegemonía financiera*⁹³

Si Brasil fuese un hegemon en el sentido financiero del término, éste debería controlar el acceso a materias primas y fuentes de capital. En otras palabras, el Real debería ser la moneda de reserva argentina, el capital brasileño debería ser emisor exclusivo de Inversión Extranjera Directa (IED) -especialmente concentrada en actividades extractivas y el agro, es decir, en el acceso a materias primas- y la tasa de interés de Brasil debería ser de referencia, entre muchos otros fenómenos que, como se puede ver, se encuentran muy lejos de la realidad.

La mayor parte de los estudios sobre Argentina y Brasil tienden a poner el acento en las relaciones comerciales, olvidando el importante espectro que representan sus relaciones financieras en el total de su interacción macroeconómica. En este sentido, aunque sabemos que la importancia del Real como unidad de cuenta, reserva de valor o medio de pago en Argentina es nula, la importancia del capital brasileño y en especial de los *Investimentos Brasileiros Diretos* (IBDs) no debería ser subestimada y merecen una breve discusión.

Aunque las inversiones brasileñas han cruzado las fronteras hacia terceros mercados desde hace tiempo⁹⁴ y han sido relevantes en la Argentina desde los comienzos mismos del MERCOSUR⁹⁵, sólo en la última década Brasil se ha convertido en el cuarto inversor en

⁹³ Agradezco los comentarios de Esteban Actis a las ideas vertidas en este apartado.

⁹⁴ La importante presencia internacional del capital brasileño no es un fenómeno tan reciente como se pretende. Como nos recuerda Moniz Bandeira (2011: 188) “Cuando el general Ernesto Geisel asumió la presidencia de la República en 1974, Petrobras, compañía que él dirigía hasta entonces, ya desarrollaba un amplio programa de exploración de petróleo en Argelia, Egipto, Irán, Madagascar, Libia, Irak y Colombia, así como participaba de una empresa en Francia. La Companhia Vale do Rio Doce estaba asociada a la Organización General Egipcia y a una usina de hierro esponja en Alejandría, que utilizaba *pellets* producidos en Brasil, mientras Siderbras atendía las actividades relacionadas con la siderurgia. Por otro lado, el Banco do Brasil no sólo se asociaría al Banco Árabe Internacional de Inversión como creara, con otros capitales de Europa, la Eurobras. Y al ampliar la red internacional de agencias abriría líneas generales de crédito para diferentes países entre los que figuran Uruguay, Chile, Bolivia y Paraguay, cuya parte del capital de USD 2.2 mil millones de Itaipú Binacional el propio Brasil también financiaría”.

⁹⁵ La situación en relación a la IED quizás ya fuera favorable a Brasil en los años 90'. Sólo algunas empresas competitivas de la Argentina sacaron provecho de la integración. La siderurgia argentina, por ejemplo, aprovechó el contexto para reconvertirse y conseguir una mejora técnica a partir de la integración. Tal fue el caso de Siderar -empresa nacida de la compra de Somisa y Propulsora Siderúrgica por parte de Techint-, que adquirió una participación accionaria de las brasileñas Usiminas (6%) y Vale do Rio Doce (5%) y convino un plan de modernización, transferencia tecnológica y capacitación de su personal. En esos años, mientras 400 empleados de Siderar se capacitaron en Ipatinag, Minas Gerais, una unidad industrial de San Nicolás fue el escenario de una impresionante reconversión tecnológica (Madrid 2003: 267).

Pero la situación no era similar para todas las empresas argentinas. SanCor se había expandido a Brasil en 1986, pero vivió un largo letargo entre la crisis del plan cruzado y la entrada en vigor del MERCOSUR. En algún

Argentina después de los Estados Unidos, la Unión Europea y Chile. En el mismo período Argentina se ha transformado en el segundo destino para los IBDs, detrás de los Estados Unidos.⁹⁶ Esto, como hemos notado para el aspecto comercial, también marca una tendencia hacia crecientes asimetrías.

Por otra parte, más allá de las relaciones bilaterales, Brasil se ha convertido en exportador neto de IED, totalizando en 2008 una suma de 123 mil millones de dólares invertidos fuera del país frente a 19 mil millones de la Argentina -de los cuales sólo Techint representa 17 mil millones-. (Actis, 2011: 10). Las IBDs, además, han abandonado en algunos casos su perfil netamente comercial para establecer cadenas productivas transnacionales.

La contrapartida de este proceso es la caída en la internacionalización de empresas argentinas en Brasil y el mundo. Como lo destaca un informe de la CEPAL “Argentina y Brasil han sido los países pioneros en la internacionalización de sus empresas a través de flujos de IED desde finales de los años sesenta. El principal contraste entre éstos es que Brasil ha podido sostener e inclusive profundizar su proceso de internacionalización, sobre todo en lo que va de la presente década. Por el contrario, si bien la Argentina mostró gran dinamismo en la internacionalización productiva de sus empresas durante los años setenta y la primera parte de los noventa, paulatinamente los activos externos de sus empresas se fueron perdiendo tanto por el abandono de actividades como por la venta o traspaso a manos extranjeras” (Bianco et. al, 2008: 16).⁹⁷

momento SanCor Brasil tuvo únicamente una casa de representación, y durante muchos años tuvo que lidiar con competidores externos que se enfrentaban a aranceles relativamente bajos -en torno al 2%-. Sin embargo, cuando el AEC entró en vigor con un 18% de arancel para quesos y se eliminó el arancel intrazona, este capital argentino se consolidó notablemente en el mercado de Brasil (Madrid 2003: 263).

Mientras tanto se produjo una expansión bastante sostenida de las inversiones brasileñas en Argentina. La empresa Sadia se establecería en el mercado argentino en una sociedad con Granja Tres Arroyos -la Sadia Trading Group- de cuyo capital detentaba el 70%. Sadia se expandiría luego a través de la gestión propia del transporte y almacenamiento de sus alimentos y ofreciendo este servicio a terceros (Madrid 2003: 260-261). Kepler Weber S.A., líder en Brasil y partícipe del 70% del mercado de silos uruguayo y paraguayo, también se aventuró a competir en el mercado argentino. Otra empresa gaúcha que se expandió al mercado argentino (con una participación del 10%) fue la mezcladora de abonos Trevo S.A. Más allá de la IED, en el campo de las máquinas, herramientas y otros equipos pesados Brasil mantuvo una posición sólida basada en el financiamiento de bancos oficiales (Di Tella 1995: 159).

⁹⁶ Medido en cantidad de empresas adquiridas en el exterior por capitales brasileños en el período 2004-2007. Si se tomase la salida total de dólares para el período 2001-2005 la Argentina ocuparía el quinto lugar detrás de Dinamarca, Uruguay, Estados Unidos y España (Bianco et. al. 2008: 23, 35).

⁹⁷ El relato de los autores se encuentra muy estrechamente ligado al que se propone en las dos primeras secciones de este capítulo “La historia económica argentina se encuentra signada por constantes crisis económicas y cambios de modelo. Estas circunstancias, sumadas al relativamente lento crecimiento promedio de la economía durante los últimos treinta años, han generado un contexto inestable y hostil para el desenvolvimiento y expansión de las empresas nacionales. Las crisis y la profundidad y celeridad con que fueron puestas en marcha las reformas económicas durante la anterior década condujeron a que gran parte del aparato productivo local privilegie las estrategias de corte defensivo y de tipo *wait and see*, al tiempo que muchas otras empresas directamente desaparecieron o fueron adquiridas por ETs foráneas. Sólo un grupo acotado y selecto de firmas industriales locales ha podido articular estrategias ofensivas y de expansión productiva en el exterior (...) El caso brasileño muestra una marcada diferencia de respuesta al proceso de apertura y desregulación de la economía,

Mientras la Argentina acentuó el proceso de desnacionalización de la inversión productiva en el país, incluso después de la convertibilidad (Aspiazu & Schorr, 2010), Brasil incrementó notablemente durante esos años la salida de IBDs, que según datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil alcanzaron los 160 mil millones de dólares en el período 2003-2010. Son más de 800 las empresas brasileñas que invierten en el exterior frente a sólo 19 empresas argentinas “La consultora Boston Consulting Group realiza anualmente un relevamiento sobre las cien empresas de países emergentes denominadas Global Challengers, las cuales han comenzado un proceso de transnacionalización. En 2010, Brasil ocupó con trece empresas el tercer lugar, detrás de China e India respectivamente. En contraste, Argentina ha perdido peso como emisora de IED. Entre 1992 y 1998 el país aportaba alrededor del 38% de la IED emitida por América del Sur, entre 2003 y 2006 esa cifra bajó a menos del 7% (...) Dados los distintos tipos de metodología de medición se hace dificultoso dilucidar cuánto del total de IBDs va hacia la Argentina. Un informe de la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial (ABDI) sostiene que entre 2002 y 2007 se ubicó en el 20%. Según el estudio unas 200 empresas brasileñas tienen inversiones en nuestro país, en sectores tan variados como petróleo, gas, siderurgia, alimentos y bebidas, minería, construcción civil, autopartes, calzados, entre otros.” (Actis, 2011: 6)

La creciente participación de las empresas brasileñas en el mercado argentino sumada a la no participación de Brasil en el CIADI ha llevado a no pocos conflictos aunque afortunadamente hasta el momento no han afectado sustancialmente los términos de la relación. Un problema adicional de estas inversiones es que, después del 2001, ha sido unidireccional y prestado escasa importancia al proceso de integración. Solamente cuatro iniciativas tomaron el formato de *joint-ventures* (Actis, 2011: 8), durante el 2001-2002 fueron

llevando a las principales firmas a adoptar una agresiva política de internacionalización a escala regional de modo de desligarse, en parte, del riesgo que traía aparejado su desempeño en el mercado doméstico. De esta forma, la adquisición de firmas en el exterior significó para las firmas del país vecino una disminución de los costos financieros y del denominado ‘riesgo brasileño’.

En efecto, al igual que la Argentina, Brasil se vio sometido a partir de la década del noventa a una serie de reformas liberalizadoras y desreguladoras. Sin embargo, para las firmas brasileñas, la incertidumbre sobre los efectos que la apertura a la competencia extranjera generaría en el mercado local reforzó la tendencia hacia su internacionalización. Por su parte, el Estado brasileño fomentó activamente la internacionalización de las empresas nacionales y jugó un rol preponderante en la mayoría de las intervenciones brasileñas en el mercado argentino. Los procesos de privatizaciones en los países de la región significaron un importante factor de atracción para las empresas brasileñas que buscaban acceder a esos mercados. Finalmente, es inevitable señalar el papel jugado por la crisis económica argentina como creador de oportunidades para las empresas brasileñas.

En síntesis, del anterior análisis se desprende que tras las reformas encaradas en la década del noventa, Brasil ha logrado sostener e, inclusive, profundizar el patrón de internacionalización que lo ha caracterizado históricamente; Argentina, mientras tanto, no sólo ha desaparecido prácticamente como inversionista externo sino que también ha sufrido la desnacionalización de gran parte de su tejido productivo.” (Bianco et al. 2008: 33-34).

en su gran mayoría adquisiciones y desde entonces se concentran en proyectos *greenfield*, como sucede con la mayor parte de las IBDs en países en desarrollo (Bianco et al. 2008).

Como se verá en el próximo capítulo, muchas de estas dinámicas no sólo tienen que ver con estrategias empresariales o coyunturas macroeconómicas -como la apreciación relativa del Real-, sino también con el rol del estado como promotor de la internacionalización de capitales “en los últimos años ha comenzado a ser de gran importancia el financiamiento otorgado por el BNDES para la ejecución de proyectos de inversión fuera del territorio nacional, cuya primera operación, de septiembre de 2005, ha sido la financiación de parte importante de la compra del frigorífico Swift Armour de Argentina por parte de Friboi” (Bianco et al. 2008: 24).

Sin embargo, todo lo aquí expuesto, aunque denota crecientes asimetrías de capital entre Argentina y Brasil, está muy lejos de poder entenderse en los términos de una hegemonía.

En cuanto a la concentración de empresas brasileñas en actividades extractivas o relativas al acceso a materias primas, aunque este tipo de inversión es importante, nunca es mayoritaria en su rubro ni tampoco hay un sesgo hacia la inversión en ese sector, concentrándose la mayor parte de las IBDs en sectores que buscan acceso al mercado doméstico como el financiero -Banco do Brasil- o construcción -Odebrecht-, entre otros (López & Ramos, 2009). En rigor sólo un 28% de la inversión brasileña se encuentra en actividades extractivas de petróleo y gas, un 15% en alimentos y bebidas -una buena parte de estas empresas agregan valor en Argentina- un 3% en energía eléctrica y un 2,9 en industrias básicas de hierro y acero -donde se concentran las mineras- (Bianco et al. 2008: 36-37).

Por otro lado, la participación de la inversión brasileña en el total de IED en Argentina sigue siendo relativamente baja en relación al total -un 6% según cifras del Banco Central para el 2010- y equiparable a la de Chile.

Por estos motivos, Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff (2010), lejos de hablar de una hegemonía económica de Brasil, remarcan la existencia de cuatro asimetrías entre ambos: de tamaño, de participación en el mercado, de patrón de especialización y regulatorias. En lo demás, se supone, los autores ven simetrías estructurales y funcionales, tanto en lo financiero como en lo comercial.

La ausencia de una hegemonía institucional

En el aspecto institucional, para hablar de una hegemonía brasileña deberíamos ver en su subsistema instituciones basadas en principios que le son ideológicamente afines, aceptados por los países de la región y que institucionalizan, de algún modo, su preeminencia política.

Hay mucha evidencia en contra de esta hipótesis.

En primer lugar, las instituciones de carácter regional en las que participan diversos países de la región no necesariamente incluyen a Brasil. La Alianza del Pacífico formada en el 2012, la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) o la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son ejemplos de instituciones que no incluyen a Brasil entre sus miembros y sin embargo subsisten o siguen surgiendo en su pretendido espacio de influencia.

En segundo lugar, muchas de las organizaciones regionales vigentes no reflejan la visión geopolítica o ideológica de Brasil ni fueron promovidas por este país. Tal es el caso de las instituciones de carácter hemisférico en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) o incluso la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

En tercer lugar, aún cuando hay algunas organizaciones claramente promovidas por intereses brasileños y que reflejan la visión sobre su área de influencia geográfica en diferentes agendas -como podría ser el caso del MERCOSUR⁹⁸, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) o más claramente la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR)-, estas instituciones no contemplan ningún tipo de ventaja para Brasil en su diseño institucional. En otras palabras, a diferencia del Consejo de Seguridad de la ONU -donde algunos estados tienen poder de veto- o del FMI -donde el voto se deriva de una participación en las cuotas- o algunas instancias de decisión de la Unión Europea -en donde los países votan de acuerdo a su población-, etc. todas las instituciones sudamericanas se rigen según la fórmula ‘un país, un voto’, aún cuando la economía y población de Brasil sean unas cinco veces la de Argentina o Colombia.

En cuarto lugar, mismo en América del Sur -el espacio brasileño por excelencia- coexisten en completa desarmonía al menos tres instituciones bien definidas y de proyección internacional -el ALBA, el MERCOSUR y la UNASUR- que se diferencian notablemente entre sí en términos de la relación que proponen con los Estados Unidos, el modelo de desarrollo que impulsan y el rol que dan a Brasil (Gardini, 2010).

⁹⁸ Miriam Gomes Saraiva y Andrés Malamud (2009) aseguran que el MERCOSUR en sus primeros años fue una iniciativa promovida fundamentalmente desde Buenos Aires y acompañada con cautela por parte de los negociadores brasileños.

En quinto y último lugar, las instituciones en América del Sur son débiles en comparación con otras regiones. Según José Antonio Sanahuja (2006) “Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo ‘ligero’, que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad y cree más eficaz el marco intergubernamental; un regionalismo ‘disperso’ en el que se negocia en muchos frentes a la vez, y ‘elitista’, pues no tiene el apoyo de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en todo marco regionalista. Además, no hay proyectos claros ni visiones de consenso.”

Existe sin embargo algún consenso que entiende que el proyecto institucional -quizás incluso hegemónico (García, 2008)- brasileño puede rastrearse en la evolución de la idea de ‘Sudamérica’, idea que alcanzó su cenit recientemente cuando “UNASUR le dio una cara a América del Sur” (Amorim, 2010: 229). Es interesante analizar más a fondo esta idea y la institución a la que da lugar.

La noción de ‘Sudamérica’ fue una bandera tradicional de la diplomacia brasileña que reflejaba en algún punto la idea del espacio geopolítico de acción de Brasil y era contestada por otros países como Argentina o México, más afines a la idea de una identidad latinoamericana o iberoamericana en donde Brasil no fuese el eje gravitacional.

Tras el fracaso de la propuesta de Itamar Franco para un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) en 1993 -que sería reemplazada por las Cumbres de las Américas para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)- el proyecto brasileño vivió en un largo letargo del que volvería recién con la iniciativa de FHC de un proyecto de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) lanzada en el 2000, durante la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur. Desde entonces, la diplomacia brasileña parece haber logrado un amplio consenso entre los países de la región para la conformación de este espacio.

Durante la segunda reunión de presidentes realizada en Guayaquil en el año 2002 se estableció una declaración que ampliaba el concepto de integración en materia de infraestructura para involucrar temáticas de seguridad y desarrollo. Dos años más tarde, en la tercera cumbre de Cuzco, se dio la constitución formal de la Comunidad de Naciones Sudamericanas. La creación de la UNASUR fue acordada en 2007 y la organización fue constituida formalmente en mayo del año siguiente con sede en Quito, pero no entraría en vigor hasta el 2011, año en que se depositaron los instrumentos de ratificación de Uruguay,

Colombia, Brasil y Paraguay. De modo que, a todas luces, la UNASUR es una organización relativamente nueva.⁹⁹

Aunque la rápida institucionalización de la UNASUR es un éxito del proyecto brasileño, existen varias razones para ser cautos en la evaluación de estos resultados. La relativa novedad del proyecto deja abiertos muchos debates acerca de la posibilidad de que se desintegre en el futuro, al sobrevenir cambios de gobiernos y coyunturas internacionales (Álvarez Valdés, 2009). En este mismo sentido, es posible que “una institucionalización más amplia de la UNASUR en la que Brasil necesariamente sería preminente, se encontraría con una marcada resistencia de Argentina y Venezuela y quizás, menos abiertamente, también de Colombia” (Daudelin & Burges, 2011: 57). Por otra parte, una ampliación en la agenda de la UNASUR en el futuro podría agravar la ya existente superposición entre las actividades de esta organización y las de la OEA (Nolte & Wehner, 2012) y la posibilidad de se generen roces con los intereses de los Estados Unidos.

Esto no significa restar importancia a los logros de la UNASUR en la generación de estabilidad democrática e interesatatal en la región¹⁰⁰, pero aunque muchas de sus iniciativas

⁹⁹ Dentro de la UNASUR merece especial mención el Consejo Sudamericano de Defensa (CSD). Según Detlef Nolte y Leslie Wehner (2012: 3) “la propuesta de crear el CSD es ante todo un proyecto brasileño, más allá de las propuestas previas de la Argentina (en los 90’s) y Venezuela (2003) para crear una institución similar. El CSD fue lanzado luego por el entonces presidente Luiz Inácio Lula da Silva y su ministro de defensa, Nelson Jobim, durante una visita a la Argentina en febrero de 2008. Luego del ataque colombiano a campamentos guerrilleros de las FARC en Ecuador (marzo de 2008), la idea de crear el CSD cobró más ímpetu (...) de hecho el ministro Jobim visitó todos los países sudamericanos con el fin de obtener su apoyo para la creación del CSD (abril-mayo de 2008)”. Esta visión centrada en Brasil bien ser relativizada si tenemos en cuenta el rol que Argentina y Chile jugaron en el aspecto doctrinario de la organización, acción que se vió plasmada en la inauguración del Centro Sudamericano de Estudios Estratégicos para la Defensa -evento que tuvo lugar en Buenos Aires en mayo de 2011-.

Jorge Battagliano (2012) pone en su justo lugar el rol de Brasil en la conformación del CSD. Para el autor la creciente militarización de la política exterior norteamericana y el surgimiento de disputas territoriales, así como el surgimiento de un consenso regional en materia de defensa y la preexistencia de corrientes intelectuales regionalistas son, sumados al ascenso de Brasil, los factores necesarios para explicar el surgimiento de la CSD.

¹⁰⁰ Desde la crisis de Ecuador del 2005 en que la organización intervino mientras Lucio Gutierrez se asilaba en la embajada de Brasil para encontrar una solución negociada, la organización estuvo presente en cada episodio de inestabilidad institucional. Tal fue el caso de la crisis de Honduras en 2009 que finalizaría con la deposición y el asilo de Manuel Zelaya en la embajada de Brasil, la crisis de 2010 en la que la policía nacional puso en jaque al gobierno de Rafael Correa y más recientemente, durante el 2012, la destitución de Fernando Lugo, que también fue acompañada inmediatamente de una declaración de la organización suspendiendo al Paraguay. En 2008 la UNASUR también jugó un rol importante cuando el conflicto entre Evo Morales y las regiones separatistas a partir del conflicto con Pando que llevaron a Bolivia al borde de la guerra civil.

Más allá de las crisis de gobernabilidad y conflictos internos, la UNASUR contribuyó también a la estabilidad regional en materia de conflictos interestatales, intermediando en la crisis que casi lleva a una guerra entre Colombia, Ecuador y Venezuela en el 2008. Desde entonces, se constituyó en un actor central para el debate de la presencia de bases americanas en territorio colombiano -durante el 2009- y las distintas situaciones de tensión que se derivan del accionar y vínculos regionales de las FARC.

En Haití la UNASUR se convirtió recientemente en un actor importante en el marco de la MINUSTAH, después del terremoto de 2010, con la instalación de un secretariado técnico en Puerto Príncipe.

Por lo demás, es probable que UNASUR también haya contribuido a evitar posibles carreras armamentistas reduciendo el secreto en materia de adquisición y doctrina de uso de material militar, así como a coordinar una visión común de los desafíos y estrategias para la lucha contra el narcotráfico.

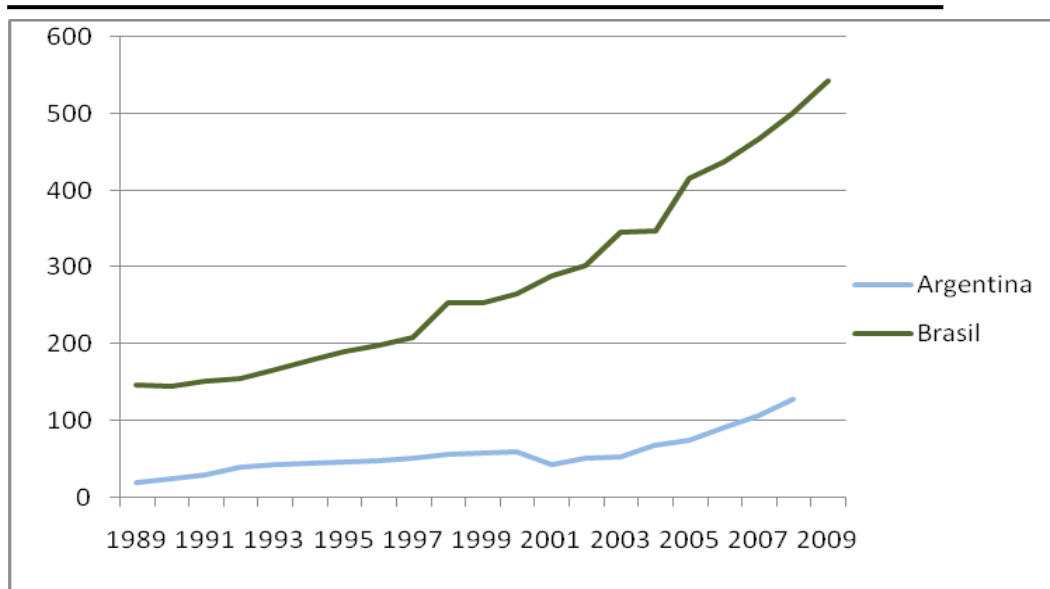
contribuyen a una estabilidad regional favorable para Brasil, aún no es claro que en estos esfuerzos se imponga siempre su parecer. Para que esto suceda más claramente Brasil debería convertirse en *paymaster* de la integración regional y comprar la aquiescencia de sus socios. En otros términos, afrontar los costos de la hegemonía.¹⁰¹ La UNASUR tiene aún una agenda acotada, un futuro incierto y no institucionaliza la superioridad material de Brasil. Por lo tanto, no podemos hablar aún de que actúe como marco para una hegemonía regional.

IV. TENDENCIAS GENERALES HACIA LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

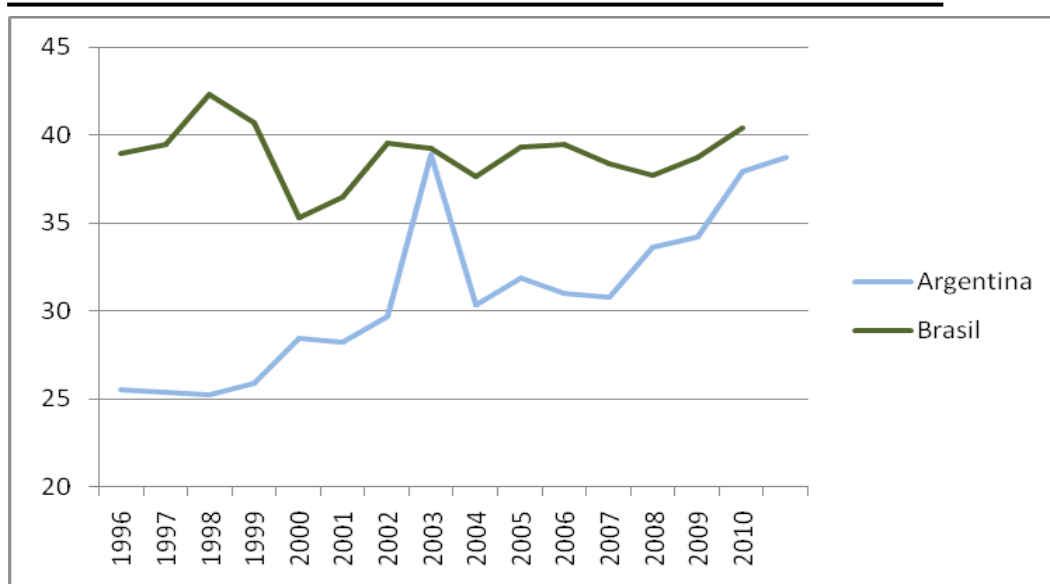
Como se ha comprobado en la sección anterior, ni en los años 90' ni entrado el siglo XXI podemos decir que haya existido una hegemonía brasileña ni en el plano militar, ni en el económico ni en el institucional. Sin embargo, como ha quedado claro en el capítulo II, la situación actual dista sustancialmente de lo que podríamos llamar un desbalance, aún después de una década en que las tasas de crecimiento argentinas duplicaron a las brasileñas, ningún actor relevante u observador sensato de la política internacional en Sudamérica piensa en el actual ascenso de Brasil como un desequilibrio transitorio. Por último, después de la crisis de 2001, la Argentina regresó a un modelo de desarrollo y a una coalición social, muy similares a lo que podemos ver en Brasil, de modo que durante la última década, también podemos descartar el ideal de la pre-hegemonía ¿Qué es entonces lo que caracteriza a la actual relación bilateral?

De los gráficos expuestos a continuación se puede extraer alguna conclusión general sobre las tendencias predominantes en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI que servirán de introducción para abordar esta pregunta en el siguiente capítulo.

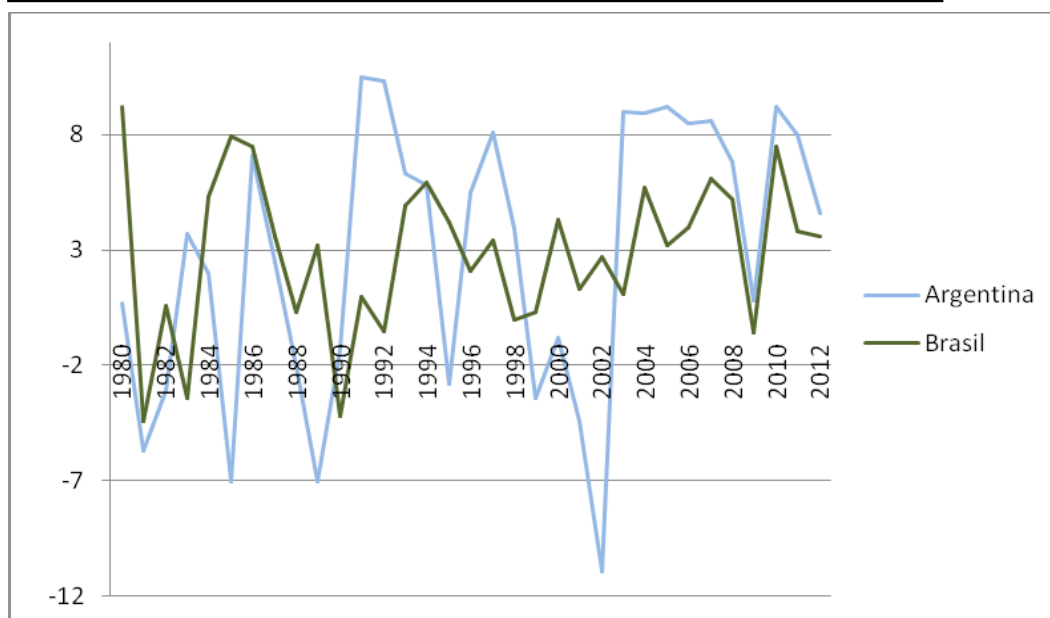
¹⁰¹ La evidencia demuestra una pobre disposición de Brasil a pagar estos costos. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), constituido en 2006 como un intento de compensar las pérdidas coyunturales de los actores del proceso de integración, ha sido insignificante hasta el momento (Bouzas et al., 2008), representando la cuota brasileña menos del 0,1% de su PIB. Lo mismo sucede con los gastos en infraestructura del proyecto IIRSA, en donde la inversión brasileña se gasta fundamentalmente en territorio brasileño y el financiamiento brindado por el BNDES a otros países es poco significativo.

Gráfico XXII. Gasto del Gobierno Central (miles de millones de USD PPP)

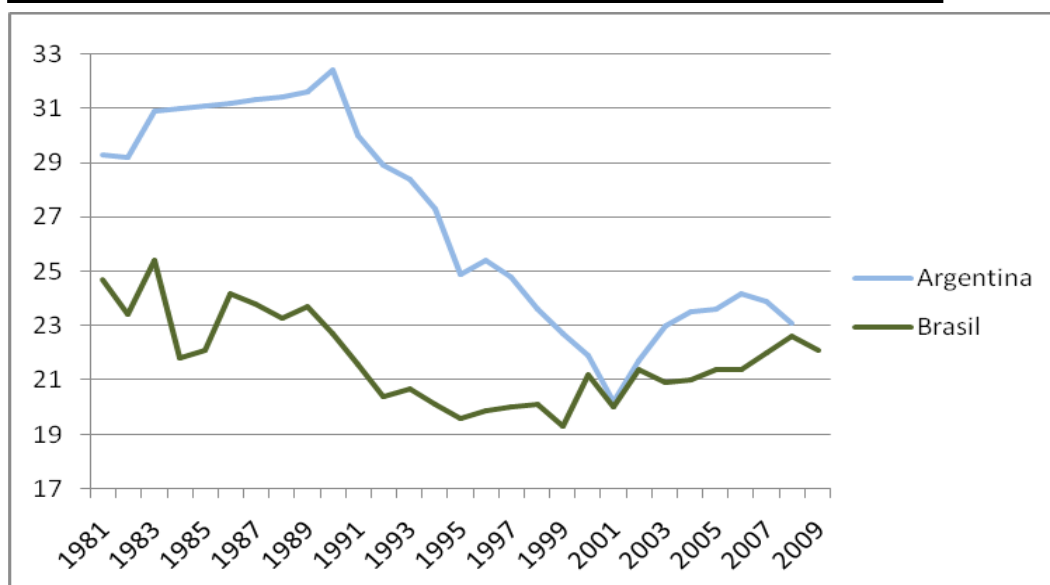
Fuente: CEPAL

Gráfico XXIII. Gasto del Gobierno Central como % del PIB

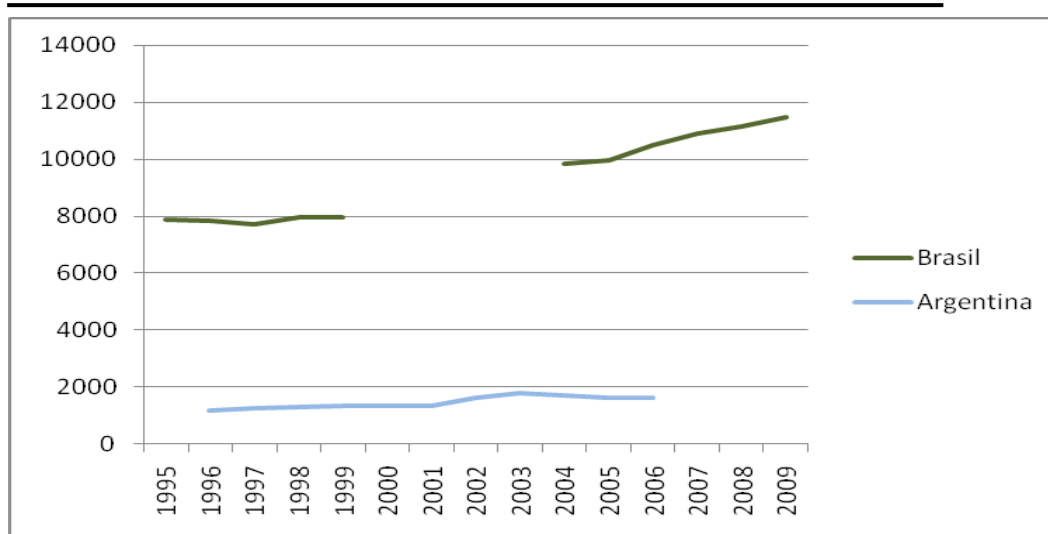
Fuente: Fondo Monetario Internacional

Gráfico XXIV. Tasa de crecimiento anual del PIB

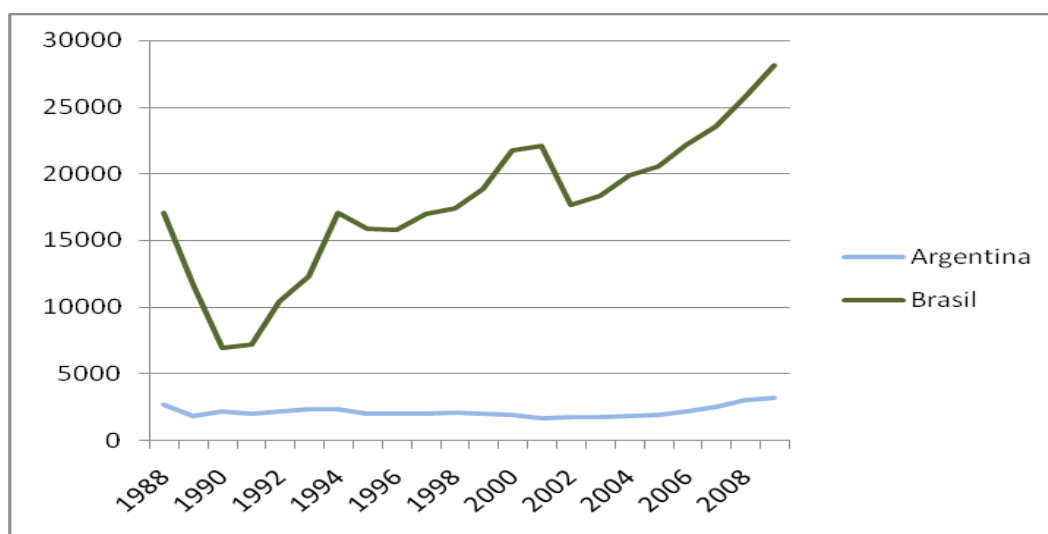
Fuente: Fondo Monetario Internacional

Gráfico XXV. Empleo industrial (% de empleados en el sector)

Fuente: Banco Mundial.

Gráfico XXVI. Empleo público en el Gobierno Central (miles de empleados)

Fuente: Organización Internacional del Trabajo.

Gráfico XXVII. Gasto Militar (millones de USD de 2009)

Fuente: SIPRI

En primer lugar, se nota claramente que el gasto del gobierno central en Brasil se incrementó de modo relativamente constante durante las dos décadas, incluso en la década de los 90', cuando en Argentina se encontraba notablemente estancado. Desde el año 2002 el gasto argentino ha comenzado a elevarse también, hasta casi igualar la pendiente brasileña. Esto refleja el cambio de modelo argentino antes aludido.¹⁰²

¹⁰² Quizás el fenómeno más notorio de los años 90' sea la consolidación de un país sin estado en Argentina que afectará en esta segunda etapa las mismas bases sociales del modelo de desarrollo. Como destacan Palermo y Novaro en relación al gobierno de Menem, este "actuó con la certeza de que, a partir de un grado de deterioro extremo de las capacidades del sector público, es mejor renunciar a que él cumpla cualquier rol de coordinación

En segundo lugar, podemos ver que el crecimiento del PIB argentino ha sido, en términos porcentuales, prácticamente igual al brasileño, si acumulamos los resultados de los veinte años. Sin embargo, hay que considerar que un punto de crecimiento para Brasil representa cinco veces más que para Argentina en términos globales y que el crecimiento argentino fue notablemente más inestable que el brasileño, especialmente durante la década de los 90' y hasta la brutal caída del 2001.

En tercer lugar, comparando los indicadores de gasto y crecimiento del PIB, se ve que los años de mayor crecimiento argentino durante los 90' no se reflejaron en un incremento de las capacidades estatales *vis à vis* Brasil, demostrando en buena medida la adopción de un modelo de desarrollo sin estado y crecimiento más volátil.

En cuarto lugar, la evolución del empleo industrial sugiere un cambio de modelo de desarrollo en la Argentina de los 90' -que se revertirá más tarde-, así como demuestra la relativa continuidad del modelo brasileño.

En quinto lugar, la evolución del empleo público en el gobierno central también refleja la estabilidad de la administración pública en Brasil durante la década de los 90'. Este indicador tiene un notable incremento en el siglo XXI que es similar para ambos casos en términos porcentuales pero es notable para Brasil en términos globales.

En sexto lugar, puede verse que el gasto militar es el único indicador que en el caso argentino no crece durante los años 90' ni durante la última década -donde incluso cae-, reflejando la persistente exclusión de los militares de la coalición detrás del gobierno.

Con una lectura combinada de los indicadores de empleo industrial, gasto militar, empleo público en la administración central y gasto del gobierno central, puede verse que el 2001 representa una visagra en la relación entre los dos países.¹⁰³

económica, transfiriéndolos todos al mercado" (Palermo & Novaro, 1996: 143).

¹⁰³ Es preciso llamar la atención sobre dos puntos asociados al fin de la pre-hegemonía de los años 90'.

En primer lugar, la política macroeconómica argentina pareciera haber virado para retomar el camino de la sustitución de importaciones abandonado tan drásticamente. Sin embargo, la sustitución varió dependiendo de los sectores: "es más notable en alimentos y bebidas, electrodomésticos y material eléctrico y de medición y relativamente poco importante en textiles, químicos y maquinaria industrial" (Petrecolla 2004: 67), sectores estos últimos donde la industria brasileña es competitiva. Sin entrar a considerar los muchos conflictos comerciales que ya se suceden entre estos dos países, es preciso plantear una pregunta central que no abordaremos pero que se desprende de lo hasta aquí discutido ¿Es el modelo de desarrollo planteado por la Argentina desde el año 2002 compatible en el largo plazo con una alianza con Brasil?

En segundo lugar, debemos considerar las limitaciones del actual modelo de desarrollo argentino, en gran medida causadas por la experiencia neoliberal. A pesar de que el modelo por muchos llamado "neodesarrollista" que se consolidó en la Argentina a través de los gobiernos de Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández implica un esfuerzo por reconstruir al estado a partir del desarrollo de mayores vínculos con la sociedad civil y el empresariado nacional, este modelo se encuentra muy lejos de reflejar las complejas articulaciones público-privado que existen en la democracia brasileña. En su artículo "El regreso del estado en Argentina", Jean Grugel y Pia Riggirozzi (2007: 97) hablan del neodesarrollismo kirchnerista como una "estrategia para la gobernanza", aludiendo al coyunturalismo que caracteriza a los vínculos entre el estado y la sociedad. En sus palabras "institucionalizar un nuevo patrón de relaciones industriales, basado en códigos voluntarios de responsabilidad

– Capítulo IV –*

Como se ha visto en el capítulo II, hace ya mucho tiempo que la relación entre Argentina y Brasil no es más un equilibrio. Tanto, que llamar desequilibrio a la situación actual, carecería de sentido común. Nadie percibe que esta situación sea transitoria, la brecha con Brasil, aunque sólo fuera por razones demográficas, se agrandará en el futuro en lugar de achicarse.

Sin embargo, como se ha visto en el capítulo III, las coaliciones que concentran el poder en ambos países se parecen bastante luego de la crisis argentina del 2001 y definitivamente nunca hubo una hegemonía brasileña *vis à vis* Argentina.

Este capítulo propone que la relación bilateral se encuentra en un momento intermedio o *transición*, en el cual los actores del estado y la sociedad en ambos países, si bien no se diferencian por el tipo de coalición que conforman, no sólo se diferencian en su capacidad como canales de comunicación -como sucede en el desequilibrio-, sino que actúan también más activamente como *actores de veto y configuradores de agenda* en el país ascendente -en nuestro caso, Brasil- dándole mayor estabilidad a su política externa, mayor poder de agenda y de negociación.

Este capítulo se divide en siete secciones. Seis de ellas comparan diferentes actores que bien desde dentro del estado -i) los ministerios de relaciones exteriores, ii) las presidencias, iii) otros ministerios y iv) los Congresos- o fuera de él -v) centrales empresariales y vi) centrales sindicales- podrían actuar como actores de veto y configuradores de agenda, formales o informales, en ambos países. Se excluye en este capítulo el análisis de los militares como actores de este tipo porque la comparación de las FFAA atravieza transversalmente capítulos anteriores. En el séptimo apartado se brindan algunas conclusiones de esta comparación.

social, no será sencillo dada la tradicionalmente conflictiva cultura argentina en materia de relaciones capital-trabajo (...) aunque el gobierno ha logrado asegurar una posición relativamente pacífica con la patronal y los sindicatos hasta el momento, la economía política del neodesarrollismo es vulnerable a las presiones provenientes de ambos, trabajadores y empleadores.” (Grugel & Riggirozzi: 2007: 103).

* Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en las memorias del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito, Ecuador, del 13 al 16 de junio de 2012. Agradezco profundamente los comentarios de los asistentes a dicha reunión y muy especialmente los de Jorge Battaglini, Shiguenoli Miyamoto, Andrés Malamud, Ignacio Labaqui y Santiago Alles.

I. ITAMARATY Y EL PALACIO SAN MARTÍN: DIPLOMACIAS COMPARADAS

Como destaca Andrés Rivarola Puntigliano (2008), el hecho de que el principal prócer brasileño sea un diplomático como el Barón de Rio Branco, ya habla de la importancia de lo internacional en la identidad de Brasil (Lafer, 2002) y de la consecuente preeminencia de Itamaraty frente a cualquier otro ministerio. Quizás sea por este motivo que el debate sobre la democratización de la burocracia del estado que trajo aparejado la Constitución de 1988 afectó directamente a la corporación diplomática en Brasil y a este ministerio más que a ningún otro.

Por ese entonces, las demandas de la sociedad y de muchos reformistas dentro del cuerpo diplomático -entre los que se destacan Celso Lafer y Celso Amorim- fue atendida a través de acciones como la apertura del archivo de Itamaraty al público y la realización en 1993, durante la gestión de FHC como ministro, de una serie de “seminarios sobre los nuevos rumbos a imprimir a la política exterior brasileña de allí en adelante. Participarían en ellos miembros de la sociedad involucrados con las cuestiones de política exterior brasileña, particularmente: académicos, empresarios, sindicalistas y diplomáticos (...) [A causa de estos debates] la apertura a la sociedad de los antes opacos debates de política exterior brasileña se presenta ahora como ‘inevitable’” (Dawisson, 2011:69).¹⁰⁴

Aunque algunos cuadros de Itamaraty interpretaron esta apertura como un proceso de legitimación en lugar de sincera democratización (Pimenta de Faria, 2008) y patrones ‘hegemónicos’ seguían reproduciéndose, imponiéndose muchas veces los intereses del estado a las demandas de la sociedad civil (Veiga, 2006), no cabe duda de que Itamaraty abrió el juego a muchos otros actores de la sociedad en estos años.

Sin embargo, aunque la transición democrática abrió las puertas de la formulación de política exterior a la sociedad, no significó un debilitamiento del estado ni de la corporación diplomática. “Al contrario de lo que sucedió en situaciones similares en Argentina y en Chile, la profesión y la estructura de la carrera permanecieron intactas, no habiendo sido admitido en ningún momento personal ajeno al servicio diplomático en sus cuadros (...) [ya durante los gobiernos militares] se notó una intensificación de la presencia de diplomáticos en otras áreas

¹⁰⁴ En el documento final de estos encuentros se exponía explícitamente el interés del estado brasileño en desarrollar una diplomacia pública a través de distintos “mecanismos de interlocución continuada entre los *stakeholders* de la política exterior brasileña, el cual asumiría las formas -complementarias entre sí- de: (i) una especie de gran consejo para la exposición y debate de las líneas generales de la política exterior brasileña; (ii) foros de discusión más restringidos, en los que se buscaría oír a segmentos específicos de la sociedad sobre áreas de interés más delimitadas -el ejemplo, siguiendo al documento, sería el “*Conselho Empresarial*”-; y (iii) articulación ad hoc más intensa respecto de las medidas que el Estado brasileño debería tomar en las principales reuniones internacionales. Esa aproximación de la política exterior brasileña con lo público sería conducida de forma descentralizada, por las varias secretarías y subsecretarías de los ministerios y demás órganos burocráticos del Estado brasileño.” (Dawisson, 2011:70).

de la administración pública, ocupando cargos de primer y segundo orden en entidades autárquicas y ministerios y ejerciendo un papel central en la tecnocracia del régimen de excepción (...) y mismo después de la redemocratización, es digno de notarse que dos diplomáticos ocuparon el cargo más alto -y más delicado- de la economía brasilera, el Ministerio de Hacienda: Marcílio Marques Moreira, entre 1991 y 1992, durante el gobierno de Collor; y Rubens Ricupero, entre marzo y septiembre de 1994, durante la presidencia de Itamar Franco” (Dawisson et al., 2010: 7), lo mismo podría aplicarse a la actual gestión de Celso Amorim en el Ministerio de Defensa y, por extensión, a los muchos representantes de Itamaraty en las direcciones de relaciones internacionales de distintos ministerios, incluida la Presidencia.

En suma, la mayor participación de actores de la sociedad y del estado en la formulación y práctica de la política exterior -lo que algunos autores llaman simplemente la internacionalización o globalización de la sociedad brasileña- presionó a la estructura de Itamaraty de modo que la corporación diplomática, ante el dilema de permitir el surgimiento de múltiples canales fuera de su control o modernizarse, decidió adaptarse a los nuevos tiempos, permitiendo el diálogo y la participación de otros actores en su estructura, creando nuevas dependencias vinculadas a las negociaciones comerciales y otros nuevos fenómenos, e influyendo en otros espacios de la burocracia que comenzaban a ‘transgubernamentalizar’ las relaciones exteriores de Brasil. Tradicionalmente más insulado que otras instancias del ejecutivo brasileño¹⁰⁵, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil debió enfrentar de forma original estos cambios, siendo fiel a su lema institucional: “*a melhor tradição do Itamaraty é saber renovar-se*”.

En el siglo XXI, este proceso continuó y dio lugar en el año 2006 a dos cambios. En primer lugar, Itamaraty decidió comenzar a organizar una Conferencia Nacional sobre Política Exterior y Política Internacional abierta a la ciudadanía en general e incrementar notablemente su proyección en internet y a través de redes sociales. En segundo lugar, hacia su interior, se aprobó una reforma estructural del ministerio para adaptarlo a los nuevos desafíos (Puntigliano, 2008).

De la comparación entre la estructura organizativa del nuevo Itamaraty y el Palacio San Martín (Anexo I) podemos desprender algunas afirmaciones: en primer lugar, la cantidad de

¹⁰⁵ Tras la reforma de 1961 el Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño adquirió una creciente independencia frente a la Presidencia, entre otras cosas a partir de la creación del puesto del Secretario General, un diplomático encargado de dirigir directamente la operación de la política exterior (Puntigliano, 2008: 32). La importancia de Itamaraty en la continuidad del proyecto desarrollista brasileño fue desde entonces evidente, quizás con mayor énfasis a partir de la transición democrática y a medida que la corporación militar fue perdiendo influencia sobre la política burocrática del estado nacional.

dependencias de Itamaraty, considerando sólo la estructura administrativa subordinada al Secretario General -es decir, excluyendo otras dependencias directamente vinculadas al Ministro de Relaciones Exteriores-, es equivalente a la argentina. En Itamaraty hay 85 dependencias en los niveles relevantes de la administración -*Secretaría, Subsecretaría, Departamento, Divisão*-, mientras que en el caso argentino el número es de 83 dependencias -*Secretaría, Subsecretaría, Dirección*-. Sin embargo, la Cancillería Argentina presenta una menor verticalidad en la organización de estas dependencias -lo que podría reflejar una menor coordinación al nivel de las direcciones-¹⁰⁶ y, fundamentalmente, presenta mucho menos personal diplomático -y no diplomático- en sus dependencias.¹⁰⁷

Como conclusión, la cancillería argentina, aunque presenta un número similar de dependencias administrativas que Itamaraty, por poseer menos personal y una coordinación menos eficiente¹⁰⁸, no tiene la misma capacidad que la brasileña.¹⁰⁹

Otra diferencia notable se encuentra en el número de embajadas de ambos países, la cantidad de embajadores de carrera destinados en ellas y su ritmo de expansión. En un balance

¹⁰⁶ La proliferación de direcciones y la falta de coordinación entre ellas podría considerarse una de las principales causas de la reforma de Itamaraty en el 2006; tradicionalmente, la cancillería brasileña también se organizaba en menos niveles -fundamentalmente la Secretaría General Adjunta y la Divisão-, pero la proliferación de nuevos temas y dependencias requirió una racionalización de este ordenamiento.

En el Palacio San Martín el ejemplo más claro de este punto es el surgimiento de direcciones dedicadas directamente a la promoción de las exportaciones -al menos nueve dependencias, sin incluir a la Fundación Exportar, abocadas a distintos sectores- que permanecen sin una unidad coordinadora dedicada especialmente al tema, pues la subsecretaría también aborda temas de inversión y relación con las Naciones Unidas. El abordaje de los temas comerciales así propuesto, contrasta notablemente con el modelo brasileño, que propone, por ejemplo, un departamento específico de promoción comercial y cuatro divisiones encargadas de tareas específicas y no vinculadas a un sector en particular.

La concentración de las agendas de política exterior en pocas divisiones con suficiente personal, también permite que Itamaraty pueda ampliar el número de dependencias dedicadas a las relaciones políticas con distintas regiones. Brasil dedica catorce dependencias al seguimiento de las relaciones políticas con distintas regiones del mundo, mientras que la Argentina sólo mantiene siete dependencias de este estilo. Un caso paradigmático es el de las relaciones con África y el Medio Oriente; mientras que hay cinco dependencias en Brasilia siguiendo estas regiones, en Buenos Aires sólo hay dos.

¹⁰⁷ También es notable la diferencia en el modo en que las respectivas cancillerías interpretan sus relaciones con la región. En este sentido, el MERCOSUR sólo es objeto de una dependencia en Itamaraty, mientras que los asuntos de integración regional y política bilateral con los países de la región son abordados por otras tres dependencias, todas enfocadas al espacio territorial de América del Sur. La cancillería argentina en cambio, dedica cuatro dependencias específicas al MERCOSUR, enmarcadas bajo una misma secretaría encargada de negociar iniciativas hemisféricas. Asimismo, la estructura argentina dedica siete direcciones a la relación política con países latinoamericanos, focalizando especialmente en sus vecinos.

¹⁰⁸ Como es el caso de las siete dependencias dedicadas a relaciones políticas con países de la región o las nueve dedicadas a la promoción comercial.

¹⁰⁹ Desde el punto de vista de este trabajo la coordinación es interpretada simplemente como la coherencia temática entre dependencias superiores e inferiores. La existencia de dos o más dependencias trabajando una misma temática sin una dependencia superior en común es un ejemplo de lo que aquí llamamos 'falta de coordinación'. De todos modos a un manuscrito anterior Jorge Battaglini objetó que la cantidad de personal dedicado a determinados asuntos e incluso la cantidad de dependencias -aún cuando mal coordinadas en el sentido arriba descripto- podrían afectar la capacidad de generar política de modo relevante. Una medida más estricta de coordinación y capacidad es una deuda que este trabajo no podrá saldar pero que es esencial para avanzar en el debate.

de lo que fue la diplomacia del gobierno de Lula da Silva, Celso Amorim (2010: 226), detalla que: “En 2002 Brasil tenía 150 delegaciones en el exterior. Ese número es ahora de 230. Las nuevas delegaciones incluyen 52 embajadas, 6 misiones a organismos internacionales, 22 consulados y una oficina diplomática, en Palestina. Entre ellos hay 23 en África, 15 en América Latina y el Caribe, 13 en Asia y 6 en Medio Oriente. Este incremento de las delegaciones fue seguido de la expansión del cuerpo de personal diplomático. En 2005, Brasil tenía grosso modo 1000 diplomáticos en servicio. Hoy el número es de 1400. Esta expansión -compatible con la naturaleza universal de nuestra política exterior- es probable que se mantenga mientras el rol de Brasil en los asuntos internacionales siga creciendo.” Hoy, mientras Brasil tiene 136 embajadas en el extranjero -nótese que en 2002 eran sólo 84-, la Argentina tiene sólo 79, y mientras Brasil cuenta con 1500 diplomáticos de carrera, la Argentina posee 960¹¹⁰.

Cuadro II. Ministerios de Relaciones Exteriores de Argentina y Brasil

	BRASIL	ARGENTINA
Estructura del Ministerio	A cargo de un Ministro y un Secretario General (diplomático). Reformada íntegramente en 2006. Posee 85 dependencias.	A cargo del Ministro de Relaciones Exteriores, no ha sido reformada íntegramente pero presenta una gran expansión de direcciones. Posee 83 dependencias.
Extensión de las relaciones políticas	136 embajadas (todos embajadores de carrera)	79 embajadas (hasta 25 embajadores políticos permitidos -19 en la actualidad-*)
Dimensiones del cuerpo diplomático	1500 diplomáticos (aprox.)	960 diplomáticos (aprox.)

Fuente: elaboración propia.

* En su última asunción presidencial Cristina Fernández de Kirchner aprobó los pliegos de Roberto Ahuad (Siria), Darío Alessandro (Perú), Jorge Argüello (Estados Unidos), Carlos Bettini (España), Juan Pablo Cafiero (El Vaticano), Torcuato Di Tella (Italia), Carlos Cheppi (Venezuela), Dante Dovená (Uruguay) y Miguel Estrella (Unesco), Magdalena Faillace (Asuntos Culturales de la Cancillería) Aldo Ferrer (Francia), Ernesto Justo López (Guatemala), Juliana Marino (Cuba), Rafael Romá (Paraguay), Francisco Talento (Cónsul en Miami), Patricia Vaca Narvaja (México), Ginés González García (Chile), Alicia Castro y José María Vásquez Ocampo (Bélgica).

II. LA ROSADA Y EL PLANALTO: DIPLOMACIA PRESIDENCIAL EN ARGENTINA Y BRASIL

La creciente participación de la Presidencia en la política exterior brasileña ha sido destacada como una de las características principales de la era Lula (Cason & Power, 2009),

¹¹⁰ Contabilizando a diplomáticos retirados, según la nómina de afiliados a la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, disponible en: <http://www.apcpsen.org.ar/listados/>

aunque el fenómeno de una creciente diplomacia presidencial no sería en principio privativo del caso brasileño, sino que se habría incrementado en muchos países de la región, particularmente en el marco de los procesos de integración (Malamud, 2005).

El involucramiento de la Presidencia en la formulación y práctica de la política exterior no tiene las mismas características que el de otras instancias menos políticas y más burocráticas del Poder Ejecutivo. Esto se deriva de la capacidad que tiene el Presidente -a diferencia de cualquier otro actor- de obtener ganancias políticas internas de una determinada política exterior.¹¹¹

Sin embargo, resulta evidente que las dimensiones y los propósitos de la diplomacia presidencial en Argentina y Brasil son diferentes, aún cuando hasta el momento no se hayan realizado comparaciones sistemáticas.

Las funciones constitucionales de la presidencia argentina y brasileña en lo relativo a la formulación de política exterior no son tan diferentes entre sí¹¹² como la forma que han adquirido sus presidencialismos.

En el caso brasileño, fundamentalmente a causa de las características de su federalismo y la configuración del sistema de partidos, el Presidente nunca cuenta con una mayoría legislativa suficiente y debe, por lo tanto, convocar a otros partidos al gobierno, cediendo puestos en el Poder Ejecutivo y formando una mayoría legislativa sólo a partir de estas alianzas. En otras palabras, existe en Brasil un ‘presidencialismo de coalición’ (Abranches, 1988) que se diferencia fundamentalmente del presidencialismo argentino al menos en los siguientes puntos: (i) una mayor descentralización territorial del sistema de partidos, (ii) la existencia de mayor competencia partidaria, (iii) una oposición más cohesionada, (iv) ausencia

¹¹¹ Esta dinámica ha sido muy común en la Argentina de los últimos años, pero tampoco ha sido privativa de este caso. En Brasil, por ejemplo, Lula también habría adquirido un tono más radical en su discurso de política exterior para compensar la merma en el apoyo de ciertos grupos alienados por la orientación tímidamente reformista y pro-capitalista de su política pública doméstica (Almeida, 2004).

¹¹² Hay acuerdo en que las prerrogativas del Presidente brasileiro no son sustantivamente diferentes a las de otros presidencialismos como el argentino (Limongi, 2006). A este respecto algunos autores influyentes como Sartori (1996) opinaron que las prerrogativas extraordinarias que otorga al Presidente la Constitución de 1988 convierten a Brasil en un caso extremo de secretismo. Esta opinión poco nos importa aquí, dado que los tratados nunca pueden ser aprobados por decreto. En relación a otras políticas públicas, la opinión de Sartori también ha sido rebatida en la consideración de que el excesivo uso de las *medidas provisórias* -nombre que reciben los decretos presidenciales en Brasil- podría interpretarse a la inversa, como la consecuencia de un Poder Ejecutivo comparativamente débil por la existencia de fragmentación partidaria y baja disciplina. Yendo concretamente al texto constitucional, el artículo 84 de la Constitución de Brasil de 1988 establece que son funciones del Presidente: mantener relaciones con estados extranjeros (inc. 7), celebrar tratados y convenciones internacionales (inc. 8), nominar embajadores (inc. 16), declarar la guerra (inc. 19) y celebrar la paz (inc. 20). Según el artículo 99 de la Constitución Argentina de 1994, el Presidente nombra y remueve embajadores (inc. 7), concluye y forma tratados (art. 11), declara la guerra (inc. 15) y puede ausentarse del territorio nacional (art. 18). En lo referente a las autorizaciones y participación del Congreso en las decisiones, las constituciones también tienen previsiones muy similares que discutimos en parte en la sección dedicada al Congreso.

de una disciplina partidaria férrea y (v) una mayor fragmentación;¹¹³ además (v) hay mayores posibilidades de desarrollar una carrera política promisorio y de contar con *expertise* técnico en el Congreso, (vi) el Congreso se comporta más cercano al ideal del ‘régimen congresional’, con más activismo político, más actividad regulatoria y menos abdicación en el Ejecutivo, (vii) existe una mayor independencia del Poder Judicial y (viii) un federalismo -entre otras cosas fiscal- más efectivo.¹¹⁴ Todas estas características harían al Presidente argentino un actor político más fuerte y a la toma de decisiones más centralizada que en Brasil (Schugart & Haggard, 2001; Bonvecchi, 2010).

De hecho, un estudio reciente sobre la formulación de política exterior en Argentina revela que “La toma de decisiones muestra, en el período (...) [1989-2006], un proceso *muy centralizado*, en el que las decisiones básicas quedan en manos de una persona y, en ocasiones, de muy pocas personas, -‘Unidad Última de Decisión’ (UUD)-. Esta UUD, que tiene a su cargo esa centralización de las decisiones, está representada por el titular del Poder Ejecutivo.”

Sin embargo, que el Presidente centralice la toma de decisiones en materia de política exterior no quiere decir que sea más activo en su formulación, y es éste el punto relevante cuando hablamos de diplomacias presidenciales.

Danese (1999) propone que una clasificación de la participación presidencial en la formulación de política exterior podría concebir (i) un tipo de participación reactiva, en la cual el Presidente sólo asume una determinada política porque atañe directamente a sus funciones o para resolver un conflicto burocrático, pero fundamentalmente delega en el Ministerio de Relaciones Exteriores; (ii) un tipo de participación activa, donde compromete su imagen e incorpora esta política al discurso, y (iii) un tipo hiperactivo, en el que las directrices de la política exterior están asociadas para la opinión pública a la figura del Presidente.

El interés en la participación del Presidente de Brasil pareciera comenzar con estudios tempranos acerca de la formulación de política exterior durante la administración de FHC (Albuquerque, 1996). Si bien estos estudios no lograron determinar con certeza si la participación activa del Presidente significó que éste asumiera verdaderamente el poder decisorio -o simplemente Itamaraty consideró útil su mayor exposición (Cerqueira, 2005)-, sí

¹¹³ Para terminar la revisión de las características del sistema de partidos, la institucionalización de los partidos políticos argentinos -medida en términos de volatilidad- durante la democracia ha sido más baja.

¹¹⁴ Brasil parecería ser el país más federal de la región en virtud de la dinámica del proceso de democratización - que comenzó en el nivel estadual antes que el nacional-, las atribuciones constitucionales de los estados, la distribución de recursos materiales y la lógica local o regional de las identidades y coaliciones políticas (Mainwaring, 1997). En la Argentina, el Presidente y los partidos nacionales aparecen mucho menos limitados por el carácter federal de la organización territorial.

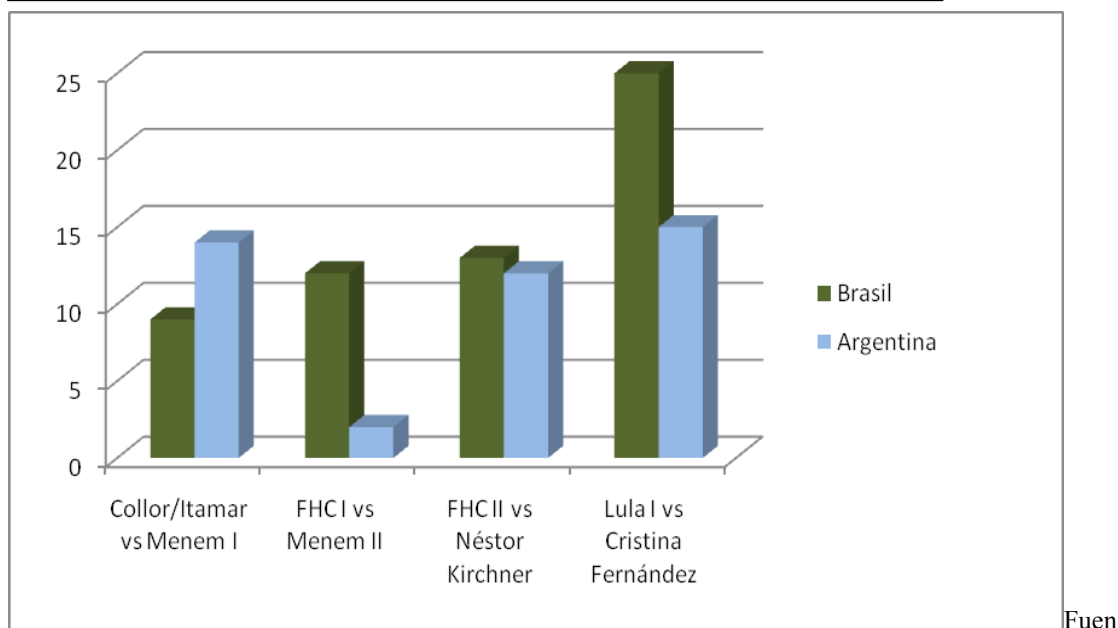
lograron establecer algunos indicadores para evaluar el grado de actividad del Presidente en materia de política exterior como: a) las visitas presidenciales efectuadas y recibidas; b) la participación en reuniones multilaterales; c) los discursos referidos al área de política exterior e internacional y d) las iniciativas propias. Según el análisis de Roder Figueira (2009: 125) “la actuación de los Presidentes brasileños durante los años analizados (1990-2006) siguió una tendencia de alza en todas las categorías”.¹¹⁵

En Argentina, el rol del Presidente en la formulación de la política exterior ha sido escasamente estudiado. Si bien resulta evidente que por las características del presidencialismo argentino éste centraliza la toma de decisión, no queda claro cuándo es que lo desea ni qué tan frecuentemente. Tampoco hay estudios sobre las áreas temáticas en las que el Presidente es más propenso a delegar o a centralizar, con lo cual no hay ninguna base para establecer si el Presidente argentino es reactivo, activo o hiperactivo (Danese, 1999) ni realizar una comparación válida con su par brasileño. En el Gráfico XVIII se comparan los viajes que los presidentes de Argentina y Brasil realizaron al exterior -el promedio de veces que salieron del país por año-, a modo de primer puntapié para el debate y la recolección de datos.

¹¹⁵ En el caso de Brasil, la espectacular proyección internacional de Lula da Silva puede verse en indicadores menos mensurables pero más impactantes que estos últimos. En palabras de Clarisa Giaccaglia (2010: 100) “Transitando los últimos tramos de su segunda gestión, Lula ha sido nombrado el personaje del año por el diario francés *Le Monde* y el español *El País*, así como protagonista de la década por el británico *Financial Times*, además de recibir una catarata de alabanzas atípica en Europa para un presidente latinoamericano.” Asimismo podemos agregar que Lula da Silva dio un gran salto en la internacionalización de la Presidencia con la creación del puesto de Asesor de Asuntos Exteriores del Presidente de Brasil, ocupado por Marco Aurelio García, y con la politización de estos asuntos en las campañas electorales.

Si bien en la opinión de participantes directos “Frecuentemente el gobierno debió imponer su posición por sobre la objeción de grupos y sectores incapaces de ver el interés de largo plazo, no solo del país como un todo, sino el propio” (Amorim, 2010: 228), es preciso aclarar la diferencia entre el gobierno y el presidente. En la Argentina, el segundo claramente es fuerte, en Brasil aunque los actores estatales -el gobierno- puedan marcar el rumbo de la política exterior, difícilmente sólo uno de ellos pueda imponerlo. Lula fue más bien el caso de un presidente muy carismático pero muy refrenado por otros actores del gobierno y de la sociedad.

El perfil más técnico de Dilma Rousseff pareciera haber obrado en el sentido de imponer algunas posturas del ejecutivo sobre otros actores -como por ejemplo, las FFAA, con la inauguración de una comisión de la verdad seguida de la renuncia del Ministro Nelson Jobim-, de modo que algunos sectores no pueden beneficiarse más de la llamada ‘inocencia funcional’ de Lula. La moderación de algunas agendas sensibles de la era Lula -como lo eran el manejo de la crisis en Honduras, la cuestión Palestina y el intento de mediar en la temática nuclear entre occidente e Irán- podrían derivarse de este cambio en la figura presidencial (Sombra Saraiva, 2011).

Gráfico XXVIII. Salidas del presidente del país (promedio anual)

te: elaboración propia en base a Roger Figueira (2009), Clarín y La Nación.

III. LOS MINISTERIOS: OTROS ACTORES DENTRO DEL PODER EJECUTIVO

Como mencionamos en la sección dedicada a Itamaraty, una de las características diferenciales de la estructura ministerial de Brasil en los que hace a la política exterior es la preeminencia de la Cancillería por sobre otros ministerios y la presencia efectiva de diplomáticos en otras instancias burocráticas. En este sentido, se podría decir que la Cancillería brasileña cumple un cierto papel de coordinador de la actividad internacional de otros actores del Poder Ejecutivo, incluida la Presidencia misma.

En la Argentina, en cambio, la evidencia demuestra que no hay mecanismos de consulta sistematizados ni mucho menos institucionalizados, y es frecuente la existencia de ‘diplomacias paralelas’, entendidas como otros actores además de la Cancillería que desarrollan vínculos transgubernamentales no coordinados con ella (Alice, 2009).

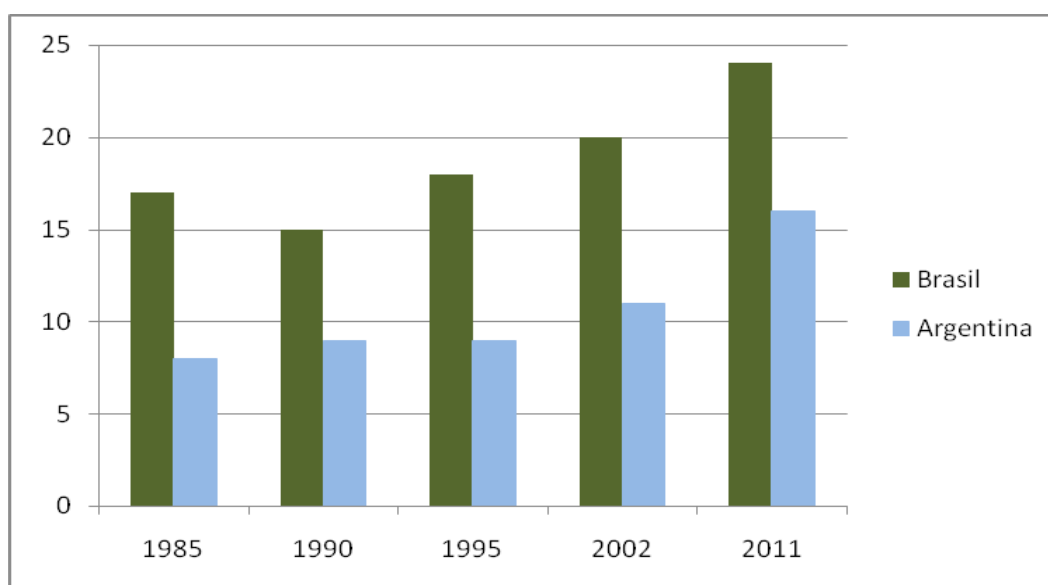
En esta sección se ofrece una breve descripción de la participación que otras instancias burocráticas además del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Presidencia tienen en la formulación de estas políticas.

En relación a la participación de los ministerios es necesario mencionar que históricamente Brasil tiene una estructura ministerial más desarrollada que la Argentina, producto de una

reforma del estado notablemente más tardía y más acotada. Asimismo, por la dinámica del presidencialismo de coalición brasileño es probable que haya incentivos políticos adicionales para la creación de ministerios respecto de lo que sucede en Argentina.

En el Gráfico XXIX se muestra cómo la cantidad total de ministerios -excluyendo las Secretarías con jerarquía ministerial y la Jefatura de Gabinete argentina- fue tradicionalmente baja en el caso argentino, mientras que en Brasil, más allá de un breve período de racionalización durante el gobierno de Collor de Mello, el número no sólo es creciente sino que casi alcanza a doblar el argentino. Ya en 1998 FHC inició en Brasil una reforma ministerial de magnitud, en virtud de la cual llegó a nombrar un Ministro Extraordinario de Reforma Institucional que fijó un nuevo rumbo en la concepción del rol de administración pública nacional y sus dimensiones necesarias. En la Argentina recién puede decirse que una reforma similar comenzó a suceder a partir de la primera presidencia de Néstor Kirchner.

Gráfico XXIX. Cantidad de Ministerios en Argentina y Brasil



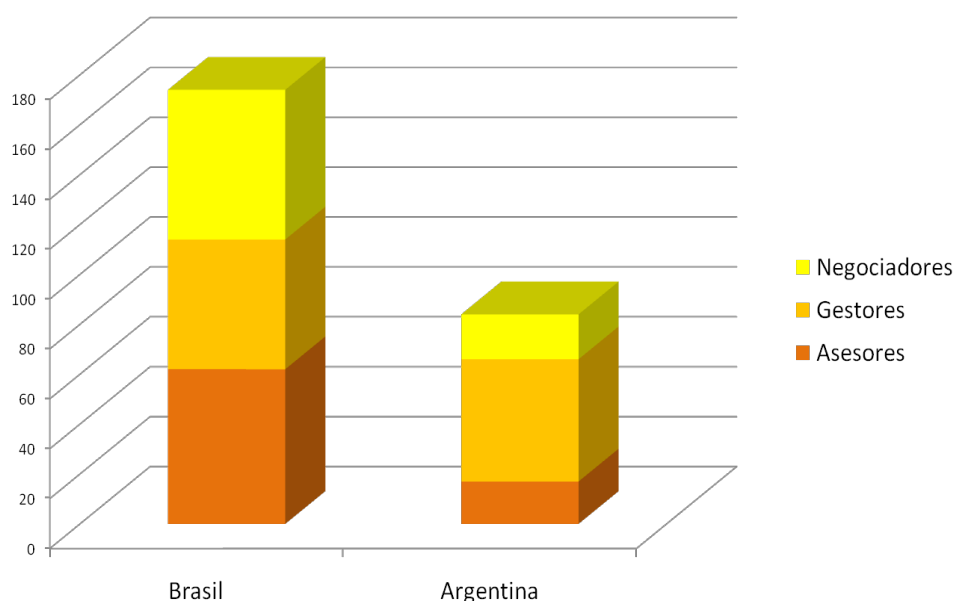
Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Ministerios de Argentina y de Brasil y sus modificatorias.

El análisis de los distintos actores dentro del poder ejecutivo involucrados en la formulación de política exterior, también presenta avances recientes en Brasil. Estudios puntuales han pretendido “explicitar qué órganos gubernamentales, más allá de Itamaraty, se pueden constituir en interlocutores válidos de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de control social y de participación en la formulación de la posición internacional brasilera” (De França & Ratton, 2010: 5).

La metodología utilizada por De França y Ratton consiste en un estudio de las atribuciones de las instancias ministeriales -hasta el nivel de los Departamentos en Brasil, el equivalente a las Direcciones Generales o Nacionales en Argentina- a partir de un análisis de aquellas normas que las crean y delimitan sus funciones.¹¹⁶

Una vez analizadas las atribuciones de estas dependencias, se las pueda clasificar según su grado de participación en la formulación de la política exterior del ejecutivo según sean: (A) Órganos destinados a proporcionar información y asesorar jurídicamente a otros órganos del mismo ministerio; (B) Órganos que recomiendan, diseñan o implementan acuerdos internacionales o (C) Órganos que tienen la función de representar al país en negociaciones y foros internacionales. En el Anexo II se detalla toda la estructura ministerial internacionalizada de Argentina y de Brasil según el grado de internacionalización de la dependencia. En el Gráfico XXX se presenta esta comparación.

Gráfico XXX. Dependencias ministeriales con funciones en materia de política exterior según grado de participación



Fuente: elaboración propia en base a datos del Anexo II y De França & Ratton (2010).

¹¹⁶ Es necesario mencionar que esta comparación está basada en la internacionalización formal o *de iure* de la estructura ministerial y no en la internacionalización *de facto* o informal en la que podrían incurrir algunos funcionarios excediéndose en sus atribuciones. El ejemplo más claro de internacionalización informal de una dependencia ministerial en los últimos años quizás sea la Secretaría de Comercio Interior, a cargo de Guillermo Moreno. Este tipo de fenómenos no nos permitirían una comparación entre los dos países, pero es importante notar que este tipo de situaciones escapan a nuestra descripción y no son en absoluto infrecuentes, especialmente -aunque no exclusivamente- en el caso argentino.

Como conclusión general podemos decir que la estructura ministerial argentina es más escueta que la brasileña. Mientras que en Brasil -si sumamos los Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário a la lista de De França & Ratton, la cual excluye las secretarías con jerarquía ministerial-, existen 24 ministerios, Argentina cuenta con 14 -sin contar a la Jefatura de Gabinete-. Consecuentemente, las dependencias directamente asociadas a estos ministerios -Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Nacionales y Direcciones Generales-, son menores en número y en personal aunque lógicamente deban lidiar con un número mayor de temas.

En total, Brasil tiene 183 dependencias ministeriales facultadas para participar de uno u otro modo en la formulación de la política exterior. En la Argentina, el número de dependencias con funciones equivalentes es de 92. Asimismo, como notamos en el Gráfico XXX, las dependencias argentinas tienden a concentrarse en las tareas de diseño y gestión de los acuerdos, y en menor medida a las tareas de asesoramiento o a la participación directa en negociaciones internacionales, como sí sucede con muchas dependencias brasileñas. Se puede consultar un detalle de ambas estructuras en el Anexo II.

IV. CONGRESO Y POLÍTICA EXTERIOR¹¹⁷

En la Argentina y Brasil, como sucede en todas las democracias, el Poder Legislativo tiene competencias exclusivas en materia de política exterior y comercial. Estas competencias, establecidas constitucionalmente, abarcan desde la autorización al Presidente para declarar la guerra o la paz hasta la aprobación de los tratados por él negociados y firmados, la participación en el nombramiento de diplomáticos, la interpelación de funcionarios y el otorgamiento de su permiso para el ingreso de tropas extranjeras, entre otras atribuciones. Además, ambas constituciones destacan la preeminencia del Congreso en materia de legislación aduanera, un tema de relevancia creciente desde que el MERCOSUR incrementó sustancialmente el volumen del comercio bilateral.

¹¹⁷ Una versión extendida de los argumentos de esta sección fue publicada junto con Alejo Ferrandi Aztiria en *Revista Densidades*, No. 8, pp. 79-102, bajo el título “Congreso y Política Exterior en Argentina y Brasil”. Agradezco los comentarios de Jorge Battaglino, Andrés Malamud e Ignacio Labaqui a las conclusiones de dicho trabajo.

A pesar de las extensas competencias que la Constitución asigna al Congreso, su rol en la formulación de política exterior prácticamente no ha sido estudiado en la Argentina¹¹⁸ y sólo muy recientemente ha comenzado a atraer la atención de académicos brasileños (Soares de Lima & Santos, 1998; Soares de Lima, 2000; César, 2002; Pinheiro, 2003; Nunes de Oliveira, 2003; Ferreira, 2005; Alexandre, 2006; Neves, 2007). Incluso la academia norteamericana, más avanzada en este tipo de análisis institucionalistas, ha abordado recientemente el tema, sin repercutir en debates relevantes sobre el rol del Poder Legislativo en la política exterior de las democracias contemporáneas (Milner, 1997; Martin, 2000).

En línea con lo que se ha planteado en la sección teórica de este trabajo, algunos autores plantean que una mayor participación relativa del Congreso en las decisiones de política exterior y comercial no sólo contribuiría a una democratización de esta política pública, sino que generaría incluso algunos efectos concretos, potencialmente provechosos para el país en cuestión (Cfr. Soares de Lima & Santos, 1998).

El argumento central de los estudios sobre Congreso y política exterior es que, aún cuando muchos analistas interpretan esta política como una manifestación de la voluntad del Jefe de Estado, en rigor, la primacía del Ejecutivo en esta materia debe considerarse un efecto de la delegación de atribuciones por parte del Legislativo.¹¹⁹ En este sentido, podemos figurarnos un continuo entre la ‘no delegación’ y la ‘abdicación’, en el cual se ubicarían los distintos Poderes Legislativos del mundo en materia de política exterior y comercial. El propósito de esta sección es determinar si el Congreso argentino se encuentra más cerca del ideal de la ‘abdicación’ que el brasileño.

Un buen punto de partida para este análisis sería remarcar que en sus atribuciones constitucionales, el Poder Legislativo en Argentina y Brasil no pareciera presentar diferencias sustanciales, a similitud de lo que sucede con la Presidencia.¹²⁰ De este análisis puramente

¹¹⁸ Nuestra revisión de literatura alcanzó a identificar dos artículos que tratan tangencialmente este tema. El primero de ellos (Paikin, 2003) lo aborda desde una perspectiva principalmente comercial. El segundo (Jáuregui, 2003) lo hace desde una visión legalista. Ninguno de ellos entra en diálogo con la literatura que politólogos e internacionalistas produjeron sobre este tema ni profundizan en las implicancias de un Congreso más o menos activo para la política exterior argentina.

¹¹⁹ Más allá de la inherencia de esta idea a la teoría democrática, esto no es así a partir de una conjetura ideológica, sino acorde a la evolución histórica de las democracias moderna. Previo a la redacción de la primera constitución presidencialista en Estados Unidos, se desarrollaron largos debates en torno a la posibilidad de que el Congreso Continental –y más tarde el Senado–, quienes de hecho habían llevado adelante la política exterior norteamericana desde la independencia, delegaran sus atribuciones en un Ejecutivo fuerte. Ésta posición, defendida por Hamilton, terminó por imponerse en virtud de su eficiencia, pero siempre como una *delegación* del Congreso. En lo sucesivo, todas las constituciones democráticas asumieron la delegación de estas atribuciones en el Presidente como una forma de resolver los diferentes los muchos problemas de acción colectiva que podrían surgir en el plenario cada cámara, pero manteniéndose como fuente de legitimidad y preservando para sí la última palabra frente a cualquier acto exterior del Ejecutivo que implicara una obligación para el Estado.

¹²⁰ Mientras que los legisladores argentinos pueden activar la Interpelación como procedimiento de control –y eventualmente la censura del Jefe de Gabinete–, sus contrapartes brasileñas también pueden controlar al Ejecutivo

normativo sólo podemos concluir que existiría una mayor posibilidad de control sobre las FFAA por parte del legislador argentino y un control algo más efectivo del legislador brasileño sobre las agencias que participan de la relación con organismos multilaterales de crédito y política financiera. Pero estas diferencias poco dicen sobre una mayor autonomía o actividad relativa del Congreso en alguno de estos casos.

Sin embargo, más allá de la forma que toma la relación Ejecutivo-Legislativo en estos casos de acuerdo al diseño constitucional, existen otros factores a tener en cuenta, que ya se ha detallado al discutir las características del presidencialismo de coalición.¹²¹ Simplemente para resumir digamos que el sistema político argentino se caracterizaría por una mayor concentración del poder en el Presidente y una relación Ejecutivo-Legislativo menos cooperativa *vis á vis* el sistema político brasileño. En términos generales puede decirse del presidencialismo argentino que “Los recursos institucionales y organizacionales disponibles facilitan la concentración de poder en el Ejecutivo, la delegación de poderes por parte del Congreso, y la centralización de la toma de decisiones a través de los medios de producción de la disciplina partidaria, todo lo cual permite reducir el número de puntos de veto e incrementar, por ende, la posibilidad de que el Ejecutivo imponga cambios de política” (Bonvecchi, 2002: 117).¹²²

mediante la Interpelación, Informes Escritos y Comisiones de Investigación en cualquiera de las cámaras. Asimismo, los legisladores argentinos participan del nombramiento de los jueces de la Corte Suprema y tribunales inferiores, diplomáticos y militares, mientras que el brasileño nombra a los Magistrados, funcionarios del Tribunal de Cuentas y del Banco Central, el Procurador General, diplomáticos y responsables de agencias regulatorias (Llanos, 2002). Más concretamente, en lo atinente a la política exterior y comercial, la Constitución Argentina de 1994 reconoce al Congreso las siguientes atribuciones en su artículo 75: (inc. 1) legislar en materia aduanera, (inc. 4) contraer empréstitos, (inc. 7) negociar la deuda externa, (inc. 13) reglar comercio exterior, (inc. 22) aprobar y desechar tratados y concordatos, (inc. 24) aprobar o desechar tratados de integración, (inc. 25) autorizar al ejecutivo a declarar la guerra y la paz; y en su artículo 99 (inc. 7) prestar acuerdo al ejecutivo en el nombramiento y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios. Lo mismo sucede con la Constitución de Brasil de 1988, que incluye en su artículo 49 (inc. 1) aprobar tratados y concordatos, (inc. 2) y autorizar al ejecutivo a declarar la guerra y la paz; y en su artículo 52 (inc. 4) nombrar diplomáticos, (inc. 5) autorizar operaciones financieras en el exterior, (inc. 6 y 7) autorizar y fijar el límite de endeudamiento.

¹²¹ Como destaca Vicente Palermo (2000) la forma que adopta la relación entre Ejecutivo y Legislativo en Brasil ha sido y sigue siendo largamente debatida en torno a dos ejes principales: el grado de concentración del poder en el Presidente y el grado de cooperación/conflicto que caracteriza a la relación entre ambos poderes –o grado de gobernabilidad-. Nuestro interés es este debate es modesto. No pretendemos aquí insertarnos originalmente en el mismo ni es nuestra intención tomar partido abiertamente por ninguna postura. Sin embargo, si nos interesa remarcar a modo de contraste con el sistema político argentino que aún si consideramos que por el control presupuestario y los poderes de agenda el Presidente brasileño se encuentra en una posición ventajosa frente al Congreso, las características del sistema político antes mencionadas hacen que el presidencialismo de coalición brasileño otorgue sistemáticamente una mayor relevancia a la arena legislativa (Limongi, 2006).

¹²² Si bien es cierto que algunos autores como Saiegh (2009) han demostrado que las iniciativas legislativas del Presidente son derrotadas en el Congreso con más frecuencia en Argentina que en Brasil, esto -el éxito legislativo- no demuestra que el Congreso argentino sea más autónomo, ni más activo. Ana María Mustapic (2002: 46) reconoce que “la evidencia no es consistente con la imagen de un legislador subordinado a las iniciativas presidenciales. De hecho, cuando el Presidente decide unilateralmente usar sus fuertes poderes institucionales, enfrenta desafíos más complicados en el Congreso”, pero destaca seguidamente que a partir del

Aún cuando en principio la mayor participación del legislador brasileño es esperable en todas las materias de política pública, poco se había avanzado durante los años 90' en lo que respecta a la participación del Congreso en la formulación de política exterior y comercial. Antes del gobierno de Lula da Silva, el Congreso brasileño era percibido como una institución que había abdicado atribuciones que ejercía con algún éxito antes de 1964, habiendo resultado de la Constitución de 1988 con un estrecho margen de acción, limitado meramente al poder de ratificación. En palabras de Maria Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (1998: 19) “Desde un punto de vista histórico, el diagnóstico apunta a un fortalecimiento del Ejecutivo como decisor exclusivo en materia de política comercial internacional”.¹²³

Desde entonces se ha desarrollado en Brasil un debate sobre la importancia del Congreso en la formulación de política exterior y comercial que tampoco tuvo un correlato en la Argentina, aún cuando muchas de sus implicancias políticas podrían afectar los parámetros de la relación bilateral.

Aunque difícilmente pueda atribuirse este resultado a la influencia de la academia brasileña sobre la política, lo cierto es que el involucramiento del Congreso brasileño en estas materias, en palabras del mismo Fabiano Santos, ha cambiado sustancialmente en los últimos diez años en sentido contrario a lo vaticinado por él y otros autores brasileños (Santos, 2011). Como destacan Oliveira y Onuki (2007: 9) “En los últimos años, un conjunto de textos legislativos destinados a ampliar el poder del Legislativo en el campo de la política comercial –en la forma de enmiendas constitucionales (PEC), proyectos de ley (PL) y proyectos de decreto legislativo (PDL)- fueron tramitados en el Congreso Nacional (...) Varían desde la instauración de una Ley de Promoción Comercial -fast track o vía rápida-, al modelo

uso de estos poderes y de la capacidad de los partidos para distribuir incentivos selectivos y colectivos, el Presidente tiene herramientas para reducir las tendencias centrífugas, lo que es especialmente notable cuando tiene a la economía y a la opinión pública en su favor. Esta relación de amor-odio entre el Ejecutivo y Legislativo argentinos puede capturarse con mayor nitidez si la analizamos, ya no través de un indicador de ‘éxito legislativo’, sino de ‘participación legislativa’ -la influencia relativa de los poderes sobre la legislación efectivamente aprobada. Desde esta perspectiva queda bastante claro cómo, en el caso argentino las mayorías en ambas cámaras favorecen un liderazgo delegativo del Presidente mientras que la pérdida de alguna de éstas provoca una recuperación de las facultades delegadas por parte del Congreso, aunque a riesgo de dificultar la gobernabilidad. En relación con esto último, Ernesto Calvo (2007) ha comprobado que uno de los predictores más importante de la aprobación de iniciativas legislativas presidenciales es la imagen positiva del Presidente y los resultados del gobierno en materia de política económica, lo que contribuye una visión poco institucionalizada e intrínsecamente inestable de la relación Ejecutivo-Legislativo en Argentina.

¹²³ Maria Regina Soares de Lima y Fabiano Santos (1998) aseguran que por los intereses redistributivos en juego, la cercanía de los legisladores con los grupos de interés entre su electorado y la mayor estabilidad que aseguran las mayorías, el ámbito del Congreso es ideal para la toma de decisión en materia de política exterior y política comercial, además de ofrecer una mayor posibilidad de *accountability* a la población y democratizar, por tanto, el proceso. Sin embargo reconocen que en la historia reciente de Brasil “la reducción de aranceles, apertura del comercio, y el regreso a políticas proteccionistas se alternaron según el antojo del ejecutivo, mientras que los legisladores tenían poco que hacer más que observar pasivamente o presionar directamente a las agencias del ejecutivo en un intento desesperado por mantener privilegios sectoriales o regionales” (Soares de Lima & Santos 1998: 1).

norteamericano, hasta el constreñimiento del Ejecutivo por medio de consulta previa sobre acuerdos que serán negociados; consulta permanente durante todo el proceso negociador o restricciones sobre el rango de las negociaciones en virtud del área.”¹²⁴

En estudios de caso anteriores (Schenoni & Ferrandi Aztiria, 2011) se ha encontrado alguna evidencia de que el Congreso argentino actúa más reactivamente -sólo desarrolla una posición propia en los casos en que las demandas desatendidas por el ejecutivo repercuten en una amplia movilización de sectores de la sociedad- mientras que el Congreso brasileño se caracterizaría por una actividad más constante e institucionalizada en materia de política comercial y exterior. En términos comparados, el Congreso argentino estaría más cerca de una lógica de delegación no controlada -próxima al ideal de abdicación- a diferencia del brasileño, más cercano a una delegación controlada. Asimismo, de producirse, la participación del Congreso argentino suele resultar en una lógica de subordinación o conflicto en relación al Ejecutivo, mientras que en Brasil, la relación Ejecutivo-Legislativo en lo atinente a la política exterior y comercial evita estos extremos, reproduciendo una pauta de mayor diálogo y cooperación.¹²⁵

Sin embargo, tampoco ha habido hasta el momento un intento de comparar sistemáticamente la actividad de ambos Congresos. A modo de puntapié para el debate proponemos un análisis comparado de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto -Argentina- y la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional -Brasil-, ambas pertenecientes a sus respectivas Cámaras de Diputados. La comparación, parece procedente para una primera aproximación a la formulación de política exterior en la Cámara de Diputados en tanto las cuestiones relativas al culto -en la comisión argentina- y aquellas que versan sobre defensa -en la comisión brasileña- no ocupan un lugar importante en la agenda de las comisiones.

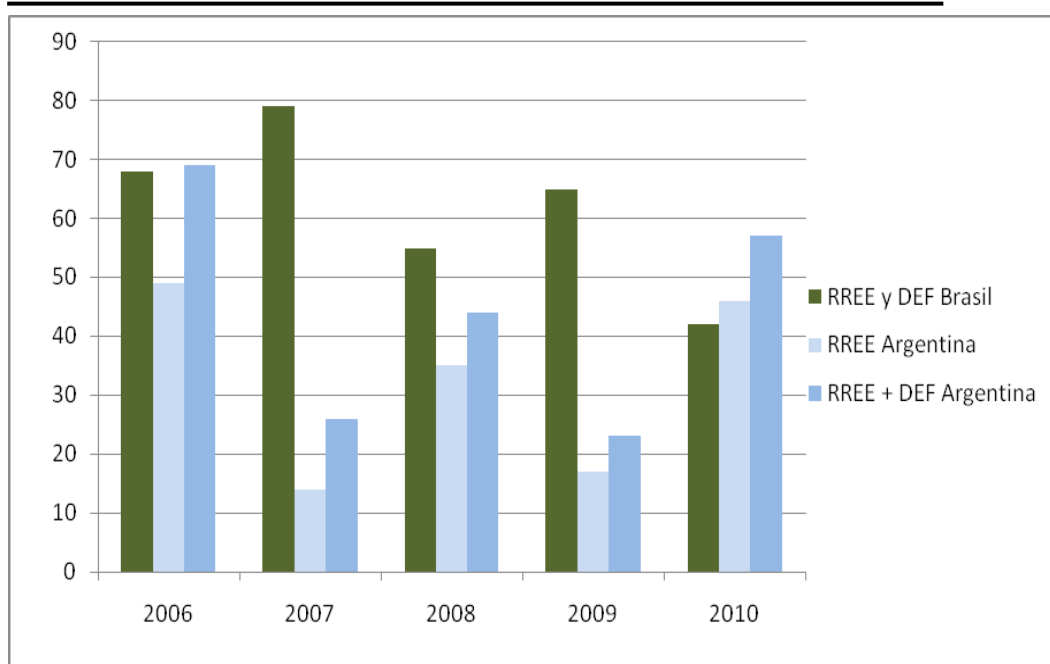
¹²⁴ En esta sección analizamos la participación del Congreso en la formulación de política exterior, pero es de notar que la participación del Congreso brasileño fue creciente en otras áreas -estrechamente vinculadas a las que nos ocupan-. En lo referente a las reformas, por ejemplo, “Con la redemocratización, el Congreso jugó un rol prominente en la formulación de legislación pertinente para el empresariado. En este sentido, el Congreso se convirtió en un objetivo de la acción colectiva del sector empresarial a través de la utilización del lobby” (Boschi, 2011: 44). Esto es así al punto que la CNI abrió una oficina de coordinación de asuntos legislativos (COAL) encargada de la relación con los legisladores.

¹²⁵ Nótese que hablamos del carácter de la política exterior y comercial únicamente en el sentido de estas tres últimas dimensiones y no respecto de su perfil más o menos proteccionista o nacionalista. Nos abstenemos en este sentido de ingresar en el debate sobre el tipo de política comercial que podría favorecer un proceso decisorio más concentrado en el Presidente. A este respecto la opinión se encuentra dividida entre quienes aseguran que la susceptibilidad a los intereses parroquiales hace del Congreso una institución más proteccionista -y al ejecutivo más liberal- (Rogowski, 1987) y quienes encuentran al Presidente como un agente que, por su insularidad, podría ser más fácilmente cooptado por demandas proteccionistas, especialmente en momentos de crisis económica (Mansfield & Busch, 1995). Más allá de estas discusiones, sí sostenemos que un Presidente con la capacidad de cambiar la política exterior y comercial sin la amenaza de veto de otros agentes institucionales o políticos, formulará decisiones más radicales, en el sentido que sea, generando inestabilidad.

La cantidad de miembros es de 28 en la comisión argentina y 33 -con sus respectivos suplentes- en la brasileña. La comisión brasileña, por otra parte, realiza reuniones deliberativas y seminarios o conferencias, pero también puede citar a audiencias públicas a los responsables de la política exterior del país y lo hace frecuentemente. Asimismo, la comisión brasileña posee un enlace parlamentario que la vincula directamente a Itamaraty, cosa que no sucede en Argentina.

El número de reuniones de la comisión brasileña en el período 2006-2010 -309 reuniones en total- supera notablemente el número de reuniones de la comisión argentina -161 en el mismo período- incluso si sumadas a las reuniones de la Comisión de Defensa -en este caso serían 219-. Este indicador no discrimina entre la actividad verdaderamente legislativa y actividad espuria de la comisión, con lo cual, por ejemplo, podríamos suponer que la mayor actividad internacional de Brasil a partir de instancias del ejecutivo obliga a reuniones más frecuentes de la comisión destinadas simplemente a refrendar estas decisiones. Aunque los autores brasileños sugieren que la actividad de sus legisladores es crecientemente sustantiva en estas materias, estos datos no permiten determinar si esta participación es más o menos sustantiva que la del legislador argentino. Queda aquí una enorme área de estudio inexplorada en Argentina y que requerirá de mayor atención en trabajos futuros.

Gráfico XXXI. Reuniones de las Comisiones de Política Exterior y Defensa de las Cámaras de Diputados



Fuente: elaboración propia en base a los datos disponibles en <http://www2.camara.gov.br/> y <http://www.diputados.gov.ar/>

V. EMPRESARIADO Y POLÍTICA EXTERIOR EN ARGENTINA Y BRASIL

El propósito de esta sección es discutir cómo el empresariado argentino no ha podido superar aún el patrón individualista, desarticulado y reactivo de conducta característico de muchos países de la región (Schneider, 2004), mientras que el brasileño, aún cuando supo presentar características similares (Weyland, 1998), ha comenzado a organizarse para influir activamente en la política exterior de Brasil. Sin embargo, como el patrón de conducta del empresariado está directamente vinculado a las regulaciones económicas e iniciativas del estado, se dejará para un segundo apartado la interpretación de cómo el empresariado se organizó o no para influir en la política externa, y se analizará cómo el estado se ha abierto o no a estos agentes.

Tanto en Argentina como en Brasil, la apertura de canales de comunicación con el sector privado en lo que respecta a la política exterior -por ejemplo, en relación a negociaciones comerciales o financieras-, no fue tradicionalmente importante y puede decirse que hasta la década del 90', el accionar de ambos estados en lo que respecta a la comunicación con el empresariado era similar.

Sin embargo, una diferencia sustantiva comienza a verse en el Brasil de los primeros años 90' que en la Argentina no surgiría, por lo menos, hasta una década más tarde. Como destaca Pedro da Motta Veiga (2006: 12): “En el caso de los acuerdos negociados con Argentina hasta 1986, el nivel de consulta gubernamental con el sector privado era prácticamente cero. La misma actitud aislacionista por parte del gobierno pudo ser vista en las negociaciones del Acta de Buenos Aires en 1990 y del Tratado de Asunción en 1991, los tratados fundadores del MERCOSUR (...) Después, movimientos de recomposición de los canales domésticos de diálogo entre el gobierno y los sectores empresariales -y sindicales-, concretizados mediante la creación de las Cámaras Sectoriales, los temas del MERCOSUR fueron incluidos en la agenda de la industria. La interacción entre el sector empresarial y el gobierno en relación a los temas de integración se fortaleció en los Subgrupos Técnicos y con el correr del proceso del Arancel Externo Común, cuando las consultas entre el gobierno y las entidades sectoriales se intensificaron”.¹²⁶

¹²⁶ También según Diniz & Boschi (2000: 63) estas cámaras sectoriales “tuvieron bastante éxito en el caso del sector automotor, en el que los acuerdos posibilitaron un ajuste creativo de cara a la apertura comercial, permitiendo al mismo tiempo el resurgimiento y mejoramiento del desempeño del complejo automotor en su conjunto”, y fueron el puntapié inicial de un proceso de apertura más general del estado hacia el empresariado.

Según Oliveira y Pfeifer (2006), aunque ya existía en Itamaraty un Departamento de Promoción Comercial desde los años 70', la reforma política y económica de los 80's inició una nueva dinámica en la participación del empresariado en política exterior. Inicialmente, la apertura a una mayor participación del empresariado fue una iniciativa promovida desde el estado.¹²⁷ Un ejemplo de estas iniciativas fue la creación del Consejo Permanente de Empresarios por el Canciller FHC en 1992, diseñado para lograr una mayor coordinación en la actuación empresarios y diplomáticos. Siguiendo a Maria Izabel Valladão de Carvalho (2001), el Consejo se reunió durante su primera década de existencia un promedio de cuatro veces al año, cuadruplicando su número de miembros en ocho años y siendo siempre presidido personalmente por el Ministro de Relaciones Exteriores.¹²⁸

Más allá de Itamaraty, también se generaron varias iniciativas de coordinación interministerial y con el empresariado de cara a las muchas negociaciones comerciales que caracterizaron al período.

El principal órgano encargado de la formulación de la política comercial en Brasil desde los años 70' era la CACEX, un órgano tradicionalmente aislado de otras instancias burocráticas y de la sociedad civil. En 1995 FHC creó la Cámara de Comercio Exterior (CAMEX), un nuevo foro interministerial para la discusión y consolidación de posiciones en materia de comercio internacional. La CAMEX muy pronto cobró trascendencia en el marco de las negociaciones comerciales y logró consolidarse. Muy pronto, la participación del empresariado en estas negociaciones se formalizaría en el ámbito del MERCOSUR creandose el Foro Consultivo Económico y Social en 1996.¹²⁹

¹²⁷ Particularmente por un ala reformista del Ministerio de Relaciones Exteriores que podríamos identificar en FHC durante su gestión ministerial y en sus sucesores Lampreia y Lafer. Aunque estas iniciativas de apertura a la sociedad puedan pensarse desde una interpretación funcionalista como un instrumento de legitimación, como un método para obtener información necesaria que la Cancillería no podía producir o como un medio para influir corporativamente en otras instancias burocráticas o de gobierno, lo cierto es que sin esta muestra de voluntad aperturista probablemente la participación del empresariado en política exterior hubiera continuado los patrones reactivos y conservadores de principios de la década de los 90'.

¹²⁸ "El Consejo es bastante representativo de las asociaciones de clase del empresariado y del sector productivo brasileiro. Son veinticinco miembros representantes de diferentes asociaciones de clase, ocupando sus principales puestos decisorios, presidente o director; treinta y nueve son presidentes o vicepresidentes de empresas aisladas o grupos empresariales. La importancia representativa y peso económico del Consejo puede ser mejor evaluada por medio de los vínculos de sus miembros con la CNI, FIESP, Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Associação Nacional da Indústria de Veículos Automotores (ANFAVEA), CNA, y las compañías Vale do Rio Doce, Grupo Klabin, Sadia, Embraer, Frunorte, Usiminas, Cotia Trading, Aracruz Celulose, Investimentos Itau" (Carvalho, 2001: 12).

¹²⁹ Resumiendo los logros de la era FHC "Entre 1992 y 1999 se crearon el Comitê Empresarial Permanente del MRE, el Fórum Consultivo Social e Econômico do Mercosul, la Seção Nacional de Consulta sobre a União Europeia y el Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e de Serviços, además de innumerables consejos empresariales bilaterales, lo que densificó considerablemente el relacionamiento gobierno-empresariado en el período." (Dawisson, 2011:72)

Según Cason & Power (2009) La CAMEX es un paradigma de descentralización de la formulación de política externa desde el momento en que está compuesta por seis ministros -bajo la presidencia del Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior- y posee un consejo consultivo (CONEX) que desde la reforma del organismo efectuada por Lula en el 2003, posee una representación permanente de veinte personalidades del sector privado.

Desde la publicación de la célebre '*carta ao povo brasileiro*', la era Lula se caracterizó por un estrechamiento de este vínculo entre estado y empresarios.¹³⁰ En aquella oportunidad, Lula anunció la creación de la Secretaría Extraordinaria de Comercio Exterior (2002), dependiente de la Presidencia. En el año 2003 se conformaría el Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES), donde el empresariado -41 delegados- se encuentra sobrerrepresentado en relación a otros actores -como los sindicatos con 13 miembros o los movimientos sociales con sólo 11-. Un año más tarde se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Industrial (CNDI), a modo de agencia consultiva para la determinación de los objetivos prioritarios del desarrollo industrial, de la infraestructura, la competitividad -13 ministros, el presidente del BNDES, 14 miembros del sector privado y trabajadores-. Finalmente, hacia fines del 2004, se creó como organismo de implementación de políticas públicas para el desarrollo la innovación y la competitividad la ABDI. Otras iniciativas menores también podrían considerarse en el mismo sentido (Font & Randall, 2011). Por limitaciones lógicas se han excluido de este análisis los vínculos entre estado y empresarios que no se encuentran institucionalizados, pero que en Brasil también han sido notables y crecientes.¹³¹

En lo que respecta a la apertura del estado hacia el empresariado, es necesario mencionar que en la Argentina, la inestabilidad en las políticas públicas y la pobre capacidad del estado

¹³⁰ Durante el primer mandato de Lula da Silva, el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio fue Luiz fernando Furlan, presidente de Sadia y vicepresidente de la FIESP. Durante el mismo período, Roberto Rodrigues, presidente de la Asociación Brasileña de Agrobussines y azucarero de renombre ejerció el cargo de Ministro de Agricultura (Giaccaglia, 2010: 106).

Sin embargo, en la opinión de Oliveira y Pfeifer (2006: 400) el relacionamiento con el empresariado fue variable y aunque favoreció claramente a algunos sectores como el agribusiness, minó algunas instituciones como la Coalición Empresarial de Brasil -cuyas características desarrollamos más adelante- a través de un enfoque más sectorial y politizado de la política comercial, lo que probablemente dio aire a un MERCOSUR cada vez menos funcional a los ojos del empresariado brasileño.

¹³¹ La estrecha vinculación entre el empresariado brasileño y la burocracia del estado, incluso la de Itamaraty, puede evidenciarse en las carreras profesionales de muchos brasileños de peso político. Tal es el caso de Sergio Amaral -ex ministro brasileño de Comercio que encabeza el Consejo Empresarial Brasil China- o Rubens Barbosa -ex secretario de estado y embajador en Londres y Washington, hoy encargado de la dirección de comercio exterior de la FIESP-. Barbosa es un personaje de especial interés para analizar la relación bilateral, fue Secretario de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda; Representante Permanente del Brasil ante la ALADI; Subsecretario General de Integración, Comercio Exterior y Asuntos Económicos del Ministerio de Relaciones Exteriores; Coordinador de la Sección Brasileña del Grupo del MERCOSUR; Embajador del Brasil en Londres y Washington. Actualmente es Presidente de Rubens Barbosa y Asociados, San Pablo y Presidente del Conselho Superior de Comércio Exterior de la FIESP.

en relación con conductas inconducentes de parte de los empresarios, conforman un dilema en el que los equilibrios cooperativos han sido más bien la excepción. Hasta 1989 puede decirse que existió un fuerte desfasaje entre la baja calidad y alta cantidad de intervención estatal (Castellani, 2009) que se intentó corregir radicalmente en los 90' a través de una reforma que se impuso pactando con muy pocos actores atomizados (Margheritis, 1999; Etchemendy, 2001). Esta actitud errática del estado generó una estructura de incentivos y una conducta empresarial que Vicente Palermo y Marcos Novaro (1996) describen de la siguiente forma:

“¿Qué sucedió con los grupos económicos más poderosos? En términos generales podríamos decir que un rasgo saliente de los grupos argentinos que aportan a una porción importante del producto doméstico, es la multidireccionalidad de sus intereses. El largo proceso de interacción entre agentes económicos y Estado durante el viejo orden llevó a que la estructura de incentivos fuera objeto de infinidad de alteraciones ad hoc en respuesta a presiones, iniciativas de cambio o atención a problemas de desequilibrio macroeconómico. Como consecuencia de ello se reforzó una tendencia de desarrollo híbrido en los grupos concentrados. A nivel de los mismos agentes encontramos, por tanto, intereses que serán favorecidos y otros que serán perjudicados si se modifica la estructura de incentivos. Ellos pueden sentirse atraídos porque tienen un pie en el mundo de los ganadores virtuales, y recursos organizacionales y financieros más que suficientes como para incidir en la definición de los nuevos incentivos y evitar los posibles perjuicios. Su actitud depende en última instancia, de que el gobierno les construya ‘puentes de plata’” (Palermo & Novaro, 1996: 153).

La ingeniería política que fue necesaria para construir estos puentes fue luego más estudiada. Muchos grupos de interés afincados en el modelo mercado-internista resistieron abiertamente la aplicación de las reformas, si bien el resultado terminó siendo significativamente perjudicial para la mayoría de ellos. Según Sebastián Etchemendy (2001) la reforma económica del primer gobierno de Menem se basó en una estrategia de compensaciones a algunos sectores afectados y el resguardo de otros que no fueron desregulados masiva y unilateralmente, sino a través de negociaciones sectoriales complejas y participativas. Sin embargo, ya sea a través del mantenimiento de una cuota de participación en el sector industrial -particularmente en la producción de bienes transables como lo lograron Techint y Pérez Companc, entre otras- o en la conformación de holdings abocados al área de servicios, los grupos de interés más sólidos y con mayor capacidad de ejercer presión sobre el gobierno perduraron. Algo similar sucedió frente al sector sindical, lo que lleva a Etchemendy (2001: 677) a decir que “la experiencia argentina en algunos sectores industriales y en el

ámbito laboral, revela la importancia de las retribuciones dirigidas a los actores colectivos poderosos arraigados en el viejo sistema Estado-céntrico”, lo que no quita que, aunque algunos de estos grandes grupos sobrevivieron, el empresariado devino, esencialmente, en operador financiero (Palermo & Novaro, 1996: 155). Lo que más interesa aquí es que la pulseada de la reforma, en el caso argentino, es ganada por un gobierno que logró quebrar la capacidad de accionar colectivamente por parte del empresariado industrial y reducir la burocracia. En los términos de este trabajo, además de construir en la Argentina una coalición pre-hegemónica, legó a otros gobiernos un país más dividido en sus relaciones estado-sociedad.

Tras la crisis del 2001, el estado argentino no ha dado pocas señales de querer reestablecer canales de comunicación con el sector privado a través de un incremento de las capacidades estatales, pero dada la discontinuidad de las políticas públicas e instituciones, la reconstrucción de esta relación no ha sido realizada sistemáticamente, no ha generado confianza en el empresariado y gran parte de este esfuerzo debió realizarse de forma poco institucionalizada. Como se puede evidenciar en la actual estructura del poder ejecutivo argentino y en la Cancillería en particular, la intención de reconstruir una relación con el empresariado pareciera estar en curso¹³², pero es notable la ausencia de instancias de participación del empresariado en foros institucionalizados. Además, aún existen muchas dudas sobre la capacidad que tiene el estado en términos de *expertise*, cantidad de personal abocado a estas tareas y la cantidad de funciones que puede o está dispuesto a asumir.¹³³

La respuesta de los empresarios

Aunque es cierto que el estado brasileño promovió más que el argentino un diálogo abierto y permanente con sus empresarios, también es cierto que el empresariado brasileño cambió hacia mediados de los años 90' a una actitud más proactiva en el marco de las negociaciones

¹³² En la Cancillería, por ejemplo, se han revitalizado o creado las siguientes dependencias: Dirección Nacional de Relaciones Institucionales y Comunicación sobre Inversión, Dirección Nacional de Estrategias y Ambiente de Inversión, Dirección General de Promoción de Exportaciones, Dirección de Promoción de Exportaciones, Dirección de Información Comercial, Programa de Apoyo al Comercio Exterior, Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior, Dirección de Evaluación de Mercados Externos, Dirección de Normativa y Logística, Dirección de Oferta Exportable, Dirección Nacional de Operaciones y Servicios al Inversor, Dirección de Apoyo al Turismo y Promoción de Inversiones, Unidad de Promoción de Exportaciones y Bienes Audiovisuales, Unidad de Promoción y Apoyo a Empresas Exportadoras, Coordinación de Temas Agrícolas, Fundación Exportar.

¹³³ Alejandro Vicchi (2006) brinda un panorama interesante de las funciones no cumplidas por las estrategias de promoción del estado nacional. Por otra parte, el foco de la política de comercio exterior pareciera haber virado su foco de la promoción de exportaciones a la restricción de importaciones en los últimos tiempos.

comerciales, actitud que es evidente en la historia institucional de la Coalición Empresarial de Brasil (CEB).¹³⁴

El surgimiento de la CEB en sí mismo está estrechamente relacionado a las negociaciones del ALCA. Parafraseando a Oliveira y Pfeifer (2006), la iniciativa habría surgido tras las frustraciones del empresariado y la diplomacia brasileña al participar de las reuniones preparatorias para las negociaciones del ALCA a partir de la Cumbre de Miami en 1994. Fue específicamente en el Foro Empresarial de las Américas donde la superioridad de las delegaciones norteamericanas se percibió como una seria desventaja para los negociadores brasileños, quienes se propusieron organizar una de estas reuniones en Belo Horizonte (1997) y cambiar radicalmente de estrategia.

Un año antes de la reunión, la CNI organizó, con el fin de coordinarla a la CEB, obteniendo -aunque a regañadientes- una gran autonomía por parte del gobierno. La función de la CEB era fundamentalmente la de coordinar la participación de los empresarios del hemisferio en el foro -a través de innumerables viajes por la región-, coordinar las demandas del empresariado nacional y finalmente traducir estas demandas en posiciones concretas que luego la diplomacia podría defender. Llegada la cumbre la delegación brasileña superaba en cuatro veces a la norteamericana y la participación de Brasil fue percibida como activa y a la altura de las circunstancias.

¹³⁴ A principios de los años 90' la fuerte oposición al gobierno fue de hecho uno de los factores que ayudaron inicialmente a la coordinación empresarial. Aunque esta versión no contradice lo antes expuesto -la oposición inicial pudo y de hecho parece haberse tornado en una relación más cooperativa con el estado-, estas complejidades claman por un relato algo más elaborado de las dinámicas de organización del empresariado y relacionamiento con el estado en Argentina y Brasil.

Para Eli Diniz y Renato Boschi (2000: 25) el surgimiento de la *Nova República* y las dinámicas institucionales consolidadas a partir de la Constitución de 1988, aunque permitieron una mayor proyección de las entidades empresarias de cúpula como la FIESP y un rol más activo del Congreso como mediador de estas demandas, redujeron notablemente el vínculo del poder ejecutivo con las elites empresarias brasileñas, que quedó reducido a una mera afinidad con la tecnocracia.

En algunos casos, el sector empresarial respondió a la crisis a través de la conformación de renovadas organizaciones como la CNI. Estos y otros intentos de adaptación estaban presentes pero se conjugaban con una tendencia al distanciamiento de la cúpula respecto de las bases y una notoria ausencia de rotación en los puestos directivos (Diniz & Boschi 2000: 47). Algunas agencias del ejecutivo como exportación, comercio exterior, privatización y políticas de incentivos fueron asediadas por el sector empresario en estos años.

En el contexto de la apertura, la FIESP reflejó posiciones encontradas en su interior a partir de dos grupos. Por un lado, la Comissão Empresarial de Competitividade (CEC) promovía la creación de un Banco Central independiente y una mayor apertura, mientras que Pensamento Nacional das Bases Empresarias (PNBE) se opuso a la dirección de la FIESP cuando esta prestó apoyo a las políticas aperturistas del gobierno. Según Di Tella (1995: 155) "Su principal objetivo, antes de la entrada definitiva en vigencia del MERCOSUR, fue evitar que la barrera aduanera común bajara a niveles 'argentinos', pero no es la competencia de las industrias del vecino país las que les hace temer por su futuro".

El único atenuante puede encontrarse en la creación de las *câmaras setoriais* que desde 1991 tuvieron éxito diverso en la concertación de intereses estatales con los empresarios y laborales. Según Diniz & Boschi (2000: 63) "tuvieron bastante éxito en el caso del sector automotor, en el que los acuerdos posibilitaron un ajuste creativo de cara a la apertura comercial, permitiendo al mismo tiempo el resurgimiento y mejoramiento del desempeño del complejo automotor en su conjunto".

Un año más tarde comenzarían las negociaciones formales para la concreción del ALCA y la CEB optó por dividirse en tantos grupos de trabajo como grupos de negociación se habían definido en el ámbito diplomático: nueve grupos sectoriales. Aunque la CEB no atrajo por igual a todos los sectores empresarios -fue menor la participación del sector transportes, telecomunicaciones, financiero y de la pequeña y mediana empresa-, su estructura creció de tal manera que para el año 2000 se percibió la necesidad de consolidar su estructura institucional.¹³⁵

Desde entonces puede decirse que: “En el campo de las negociaciones económico-comerciales amplias post-OMC, la CEB representa el ejercicio de mayores ganancias en lo atinente a la participación empresarial en política externa. Por medio de la CEB, el sector privado organizó un foro de debates, coordinación y representación, reconocido por el empresariado y por los gobiernos locales y extranjeros. Con el Ministerio de Relaciones Exteriores se consolidó una interlocución concretada en el activismo conjunto en las negociaciones y por la apertura de canales para críticas y eventuales reclamaciones. Cuando referidas a la frecuencia de encuentros con autoridades y a la incorporación de demandas en la agenda oficial, se verifica que la CEB se impuso a iniciativas gubernamentales paralelas, tales como el Consejo Empresarial Permanente de Itamaraty, el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES), las Secciones Nacionales de Consulta sobre el ALCA (Senalca) y sobre la Unión Europea (Seneuropa) y diversos consejos empresariales de cuño bilateral.” (Oliveira & Pfeifer, 2006: 392). Desde entonces, la creciente importancia del empresariado nucleado en la CEB en la formulación de política externa de Brasil puede evidenciarse en los momentos clave en que los intereses de sectores importantes de la burguesía nacional se oponen a la visión estratégica de Itamaraty y logran imponerse.¹³⁶

¹³⁵ La misma establecía tres niveles jerárquicos y una estructura permanente organizados de la siguiente forma: i) un Consejo de Orientación Estratégica -conformado por la CNI, la CNA, la Confederación Nacional de Transporte (CNT), la Confederación Nacional de Comercio (CNC), la Confederación Nacional de las Industrias Financieras (CNIF), la Asociación Brasileña de Comercio Exterior (AEB) y el Consejo de Empresarios de América Latina (CEAL)-, un Comité Gestor -integrado por ejecutivos de estas centrales- y una Secretaría Ejecutiva permanente y de carácter técnico.

¹³⁶ Un caso paradigmático en este sentido fue la retirada de Brasil del G20 comercial en 2008, grupo que a partir del éxito de coaliciones anteriores como el Grupo de Cairns, había decidido liderar junto a la India en vísperas de la Reunión Ministerial de la OMC en Cancún (2003). Desde un punto de vista estratégico, el G-20 comercial estaba en sintonía con las prioridades sudamericanas y tercermundistas de Lula y de la diplomacia brasileña. Sin embargo, según la explicación más ampliamente aceptada, el notable crecimiento del agribusiness -un sector con preferencias de política comercial ofensiva-, determinó la salida de Brasil del grupo a través del activismo de la CNA y el Foro Permanente de Negociaciones Agrícolas Internacionales, representados por Gilman Viana Rodrigues entre otros empresarios. Luego de tomar la decisión, Celso Amorim y Lula debieron realizar declaraciones para calmar los ánimos de los otros miembros del G-20, visiblemente traicionados por la postura de Brasil (Carvalho, 2010). El caso es paradigmático para este trabajo porque el agribusiness argentino, con una estructura de preferencias similar a la del sector brasileño, no sólo no logró influenciar al gobierno para que la Argentina abandonara el G-20, coordinara con Brasil u optara por otras estrategias de negociación, sino que, en un contexto internacional signado por el incremento de los precios de los *commodities*, los intereses del sector y

Como se puede notar, este proceso de apertura del estado al empresariado y de organización del empresariado para influir la toma de decisiones en materia de política externa también está estrechamente relacionado con la existencia de negociaciones comerciales en donde hay intereses nacionales en juego. Esto no se dió únicamente con el ALCA -como demuestra el caso puntual del surgimiento de la CEB-, sino también con el MERCOSUR, las negociaciones comerciales con la Unión Europea y las negociaciones de la Ronda Uruguay y la Ronda de Doha.

Sin embargo, la participación de estos actores en la política exterior no es sólo a partir de las negociaciones comerciales. El juego de dos niveles en el que participa el empresariado brasileño es más complejo aún, aplicando estrategias de boicot frente a acciones perjudiciales de otros países. Por ejemplo, cuando Canadá restringió la importación de carne brasileña con motivo de una supuesta epidemia de la enfermedad bovina de la ‘vaca loca’, la Asociación de Bares y Restaurantes Diferenciados y la Asociación Brasileña de Restaurantes y Empresas de Entretenimiento detuvieron la compra de productos canadienses (Carvalho, 2001: 12). Como hemos visto en la sección dedicada al Congreso, este tipo de medidas del empresariado pueden incluso ser respaldadas por los legisladores si el lobby empresarial alcanza a influirlos. Un ejemplo de este último caso puede ser la prolongada demora en la ratificación del Protocolo de Comercio de Servicios del MERCOSUR por parte de Brasil.

Los dilemas de acción colectiva dentro del empresariado argentino, en contraste con lo que venimos viendo de Brasil, han sido mucho más difíciles de resolver, al punto que nunca existió en Argentina algo así como una coalición empresarial ni una participación activa en las negociaciones comerciales. Se ha propuesto que la estructura de incentivos para la coordinación empresaria en Brasil se debe a la menor disparidad entre la rentabilidad de los sectores agropecuario e industrial¹³⁷, la mayor estabilidad cambiaria, la menor centralización de la toma de decisión en el sistema federal y en el poder ejecutivo, la mayor descentralización fiscal -en particular tributaria-, etc. En última instancia, es extendida la crítica a la falta de claridad y continuidad en los ejes de un modelo de inserción que permita la adaptación y el aprendizaje de los empresarios.

del gobierno entraron en franca colisión causando uno de los momentos de tensión política más importantes de la historia argentina reciente, que dio en llamarse ‘el conflicto del campo’.

¹³⁷ Esta explicación, basada en los factores de producción, debiera considerarse con mayor detenimiento. La sabiduría convencional, la memoria colectiva y algunos clásicos trabajos de economía política (Diamand, 1972; Braun, 1975; O’Donnell, 2004a) atribuyen al campo argentino una dimensión algo desmesurada. Según datos del Banco Mundial, el peso relativo del sector agropecuario en Argentina fue del 9,4% del PIB en el 2005, mientras que representó el 5,6% en el Brasil.

Pero más allá de las causas, lo cierto es que en la Argentina, la organización del empresariado ha sido históricamente más precaria y conflictiva que en Brasil.

En la Argentina, por ejemplo, no existe tal cosa como la CNA brasileña. Los empresarios del agro pertenecen a un gran número de asociaciones independientes entre sí entre las que se destacan la Sociedad Rural Argentina (SRA) –más afín a los intereses de los grandes productores- la Federación Agraria Argentina (FAA) –representante de medianos y pequeños productores-, la Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) -articulador de diferentes sociedades menores- y CONINAGRO –representante de las cooperativas-. La coordinación coyuntural que representó la ‘mesa de enlace’ durante la reciente crisis del 2008 demuestra que, aún en los momentos de mayor convergencia de intereses, la mayor institucionalización es percibida como un costo por estos actores.

La Unión Industrial Argentina (UIA), por su parte, también difiere de la CNI en su capacidad de cohesionar a las distintas demandas del empresariado argentino. En los años 90’, por ejemplo, convivieron en su seno el Movimiento Industrial Nacional -representando los intereses de la pequeña y mediana empresa de orientación hacia el mercado interno, aunque liderado por la siderúrgica multinacional Techint- y el Movimiento Industrial Argentino -representante de un conjunto de empresas más grandes y de exportación-, después del 2002, estas líneas de fractura interna se reeditarían entre los ‘Industriales’ y la ‘Celeste y Blanca’. Tanto para los años 90’ (Margheritis, 1999; Etchemendy, 2001) como en los 00’, puede decirse que estas líneas de fractura fueron inducidas por el impacto del cambio de política macroeconómica del gobierno y no por una incapacidad del empresariado, sin embargo, la escasa participación en negociaciones comerciales y, en última instancia, la escasa institucionalización del sector industrial argentino, son una realidad evidente en comparación con la CNI brasileña y sus iniciativas.

Por lo demás, los ejemplos de coordinación como la conformación del Grupo Productivo en 1999 -grupo conformado tras la devaluación brasileña, en el que participaban la UIA, la CRA y la Cámara Argentina de la Producción- demostraron un carácter coyuntural, alcanzando ejercer presión sobre los *fundamentals* de la Convertibilidad en sus últimos años, pero sin generar ningún tipo de institucionalización superior ni vínculo estable con el estado.

Por último, estas dificultades para coordinar en el corto plazo también han reducido el acceso a potenciales fuentes de financiamiento para las uniones empresarias argentinas. En la

Argentina, por ejemplo, a diferencia de lo que sucede en Brasil, la afiliación a servicios sociales y educativos por parte de la comunidad empresaria no es obligatoria.¹³⁸

VI. SINDICATOS, ONG'S Y OTROS ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA Y BRASIL

Hacia mediados de los años 90', los sindicatos de muchos países desarrollados ya promovían la inclusión de una 'cláusula social' en los acuerdos de comercio. El repertorio del reclamo fue reproducido por la CUT en Brasil para articular sus demandas en el marco del MERCOSUR y otras negociaciones. A partir de esta primera toma de posición: "Poco a poco las confederaciones brasileñas de sindicatos intentarían influenciar el proceso de integración mediante el fortalecimiento de su interacción con la burocracia del estado y la identificación de convergencias con los sectores industriales y agrícolas brasileños volcados al mercado interno y con las pequeñas y medianas empresas" (Veiga, 2006: 20).

La CUT perdió algo de su activismo en las negociaciones internacionales al agotarse la agenda del MERCOSUR y del ALCA. Según Pedro da Motta Veiga (2006: 22-24), entrada la primera década del siglo XXI la actividad de la Secretaría de Relaciones Internacionales de esta central ha sido más reactiva a las demandas de sectores afectados a partir de conflictos comerciales puntuales. Como contracara de este proceso, no sería de extrañar que la influencia de la CUT en temas de política externa se haya incrementado por medio de su acceso del PT, ahora en el poder, partido con el cual mantiene históricos y estrechos vínculos.

Sin embargo, la CUT y otras centrales, aún cuando son representadas en las cámaras mencionadas en el apartado anterior, nunca participaron directamente de negociaciones comerciales. Su participación en esta instancia se limita a la emisión de declaraciones influyentes en momentos clave o a algún tipo de representación indirecta por parte de organizaciones de la sociedad civil abocadas a los temas comerciales como la Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (REBRIP) que sí participan en las instancias de negociación.¹³⁹

¹³⁸ El Servicio Social de la Industria, el Servicio Social de Comercio, el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural y el Servicio de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa, son todos servicios de afiliación obligatoria en Brasil que de algún modo institucionalizan la relación entre empresas. Estos servicios no sólo son coordinados por las confederaciones de la industria, el agro, el comercio y los transportes, incrementando sus cuadros técnicos y burocráticos, sino que también proveen de recursos a las instituciones que coordinan la actividad empresarial brasileña (Goidanich, 2008).

¹³⁹ La REBRIP una red de 35 ONGs brasileñas que defiende intereses comunitarios y de los trabajadores en temas como agricultura, servicios, inversión, propiedad intelectual o medio ambiente. Esta red sí ha logrado

En comparación, la CGT en Argentina ha sido notablemente más activa y decisiva en la formulación de política externa y aunque no existan canales formales que den cuenta de esta capacidad, es evidente que su poder de veto a través de la amenaza de movilización es mayor que el de la central brasileña. A diferencia de la CUT, que es representada por REBRIP en las negociaciones comerciales, el gobierno argentino permitió -de acuerdo al estado de su relación con la central- la participación de delegados de la CGT en misiones comerciales para las negociaciones MERCOSUR-Unión Europea, entre otras. A su vez, las declaraciones públicas de la CGT sobre la relación con Estados Unidos u otros temas de la agenda de política exterior poseen un tono y una repercusión difíciles de imaginar en Brasil.

El alto fraccionamiento del movimiento obrero argentino¹⁴⁰ dificulta en parte esta comparación, pero a su vez da sustento a la hipótesis de que existe en este país un sindicalismo más fuerte e influente. Dentro del amplio espectro de los actores sociales o no institucionales, el caso de los sindicatos es, quizás, el único en el cual la participación como canales de comunicación, actores de veto e incluso miembros de una coalición, es más importante en Argentina. En los términos planteados por este trabajo, esto significa a las claras una ventaja argentina en el sector de los derechos laborales de los trabajadores formalizados -donde sería más capaz de socializar prácticas exitosas en el nivel internacional y de generar políticas más estables, mayor poder de negociación, etc.- que contrasta notablemente con la situación los militares, el empresariado, y otros actores de la sociedad civil. Esto sigue siendo así aún tras muchas políticas orientadas a restar poder a los sindicatos en Argentina desde los años 90¹⁴¹ y hasta nuestros días.

participar de negociaciones internacionales. Podría tenerse como la contratara de la CEB en el espacio de la sociedad civil (Veiga, 2006).

¹⁴⁰ Hacia julio de 2012 había en Argentina una CGT oficialista, una CGT opositora, una CGT ‘Azul y Blanca’, una Central de Trabajadores Argentinos (CTA) oficialista y una CTA opositora.

¹⁴¹ Durante la reforma argentina una política de compensaciones se llevaría a cabo con la CGT, otorgando a sus sindicatos un sistema de subsidios para las obras sociales, participación en las aseguradoras de accidentes laborales (Etchemendy 2001: 684). Mientras tanto la cantidad de afiliados en la gran mayoría de los sindicatos decreció notablemente y en su gran mayoría debieron, tarde o temprano, adoptar una estrategia de supervivencia organizacional (Murillo 1997), objetivo de mínima de cualquier grupo social.

En suma, podríamos concluir que la cooptación de los líderes sindicales y las divisiones internas en cada ramo permitieron en Argentina, un país con sindicatos relativamente fuertes y organizados, un fuerte avance de la reforma frente a los intereses y derechos de los trabajadores.

En Argentina la fuerza de los sindicatos del transporte pasaron a ser el reflejo de un nuevo modelo de desarrollo. En estas corporaciones se basaron las principales iniciativas opositoras de la década como el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), liderado por Hugo Moyano desde 1992.

Los sindicatos tradicionales del modelo desarrollista como la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) sólo pudieron utilizar su poder residual para contar con una participación relativamente mayor en el total accionario de las nuevas empresas privadas, pero perdieron peso relativo.

Más allá de los sindicatos, las ONGs brasileñas parecen ser más y más activas que las argentinas en lo que respecta a su participación en la formulación de política exterior.

Aunque la historia del surgimiento de estos actores es compleja, su participación tiene un punto de inflexión notable en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992.

En las cumbres medioambientales la participación de ONGs de todo el mundo creció de 400 en 'Estocolmo 72' a 2450 en 'Río 92' y 3230 en 'Johanesburgo 02', pero este surgimiento de actores transnacionales de la sociedad civil, además de ser un fenómeno global, significó un cambio de la forma de formular esa política exterior en particular en Brasil (Barros-Platau, 2006), cosa que no parece haber sucedido en Argentina.

En los registros del Movimiento por una Globalización Diferente, organizador anual del mundialmente concurrido Foro Social Mundial (FSM), la participación de ONGs y sindicatos brasileños es impresionantemente alta, totalizando 121 membrecías frente a sólo 10 argentinas. La participación de organizaciones de la sociedad civil en el Consejo Económico y Social de la ONU y otras conferencias auspiciadas por esta organización, la participación brasileña también es notablemente mayor. En total se registraron para este tipo de eventos y reuniones 234 ONGs argentinas y 995 brasileñas.

Es posible que este tipo de participación refleje en alguna medida las dificultades de estas organizaciones para ser escuchadas en el ámbito doméstico, de modo que la transnacionalización de sus demandas sea en esencia una estrategia para influir indirectamente en el estado brasileño (Keck & Sikkink, 2000), pero más allá de estas consideraciones, la creciente organización y activismo de la sociedad civil brasileña desde la vigencia de la Constitución de 1988 (Dagnino, 2006) nos impide generalizar lo dicho para los sindicatos al ámbito de las ONGs. Aún cuando la Argentina tradicionalmente se caracterizó por poseer una sociedad civil más fuerte y activa que Brasil, esto podría estar cambiando, especialmente en lo tocante a la política local y a la política exterior.

VII. CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSICIÓN ACTUAL

Existe algún consenso en la academia brasileña abocada al análisis de la política exterior que se encuentra en sintonía con lo expuesto en este capítulo. Según estas visiones, existirían en Brasil: a) presiones hacia un mayor equilibrio entre ejecutivo y legislativo en la formulación de política exterior, b) un creciente activismo del Congreso, c) una progresiva presidencialización de la política exterior, d) una superación del modelo sustitutivo por el

paradigma de inserción competitiva -que supone a su vez una mayor internacionalización del capital brasileño y la burocracia del estado- y e) una densificación de la actuación internacional de Itamaraty cuya contracara es la multiplicación de sus esfuerzos de diálogo más allá de sus puertas (Dawisson et al. 2010).

En Argentina existirían: a) un menor activismo del Congreso en política exterior, b) un menor -pero creciente- activismo del Presidente en estas materias, c) una menor -pero probablemente creciente- internacionalización de la burocracia del estado nacional, d) un modelo de sustitución que no favorece la participación activa del capital argentino en la determinación de la política externa y e) un vaciamiento del rol de la Cancillería, cuyo espíritu corporativo, influencia política y comunicación con la sociedad es cada vez menor.

La mayor participación de agentes de la sociedad y el estado como actores de veto y configuradores de agenda en Brasil puede tenerse como consecuencia de su ascenso y ampliación de sus intereses, pero también puede pensarse como una causa de la primacía y el liderazgo brasileños. Como se ha destacado, la internacionalización de estos agentes ha generado para Brasil una política externa más estable, con ventajas en la configuración de agenda internacional y un mayor poder de negociación.

De este modo alcanzamos la conclusión de que el modelo de transición planteado en el capítulo I es el que mejor se ajusta a la situación actual de la relación bilateral.

– Conclusiones –

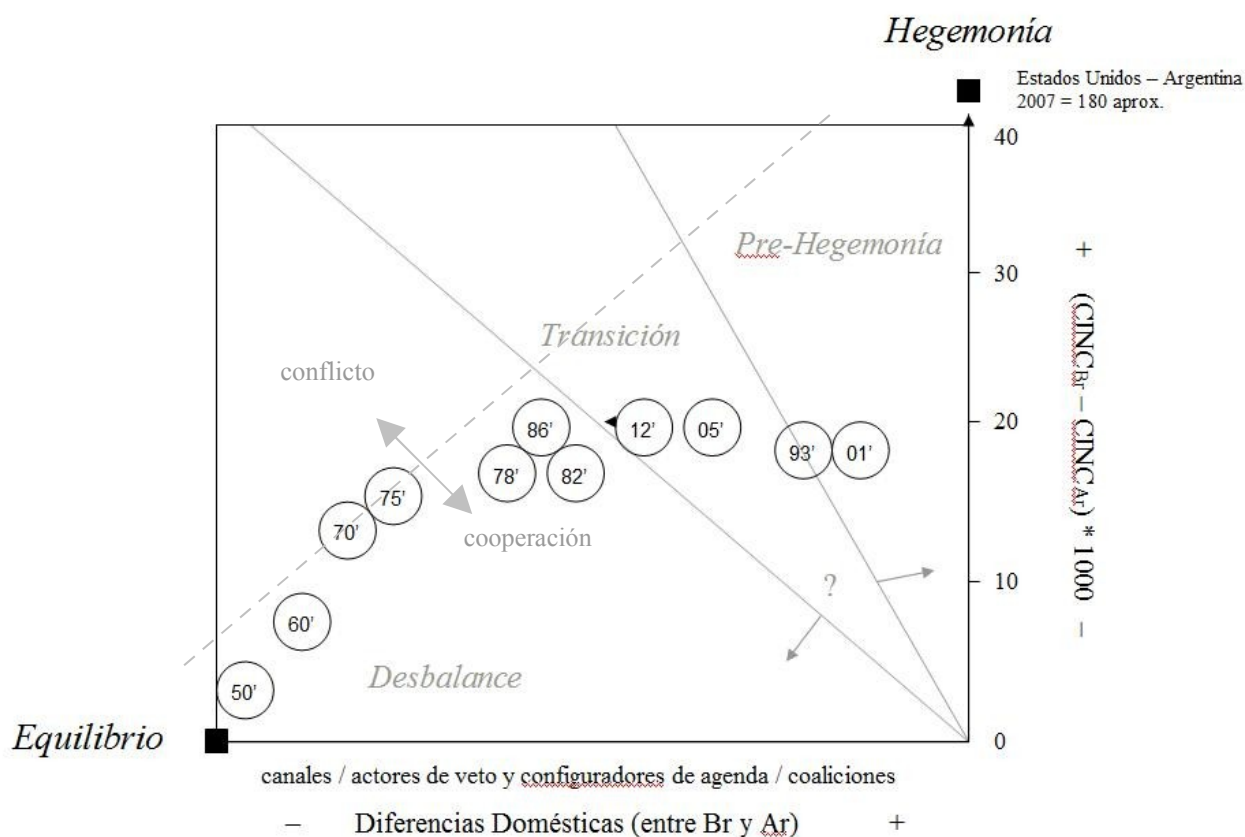
La historia del ascenso de Brasil frente a la Argentina puede contarse como el tránsito de un equilibrio a una potencial hegemonía brasileña. Así contada, echa luz sobre el cambio de sus relaciones de poder y grados de cooperación así como sobre el cambio de sus realidades domésticas. Estos fenómenos, como se ha visto en el capítulo I, están estrechamente relacionados.

Sin embargo, como se ha desarrollado luego en el capítulo III, nunca ha existido tal cosa como una hegemonía de Brasil frente a la Argentina y es posible que no vaya a existir en el corto o mediano plazo. El motivo principal para que esto no se produzca es que las diferencias entre las capacidades nacionales de ambos países todavía no es tan amplia como para que Brasil sea un actor dominante en los planos militar, económico e institucional. En el corto y mediano plazo las capacidades nacionales de Argentina y Brasil no cambiarán radicalmente, aunque por motivos estructurales -territoriales y demográficos- es muy probable que se amplíen a favor de Brasil en el largo plazo.

Por el contrario, en el corto y mediano plazo es posible que las variables domésticas cambien considerablemente. Si se piensa en los últimos treinta años, estos países cambiaron considerablemente los actores con poder político al interior de cada uno, el tamaño de sus estados, la organización de sus sociedades y su modelo de desarrollo. La Argentina, en especial, ha cambiado notablemente. De este modo, la relación bilateral ha pasado de un *desbalance* en los 80's a una *pre-hegemonía* en los 90's y a una *transición* en la última década, sin que esto se debiera a grandes variaciones en las capacidades nacionales.

Adaptando el esquema presentado en la Figura I del capítulo I podemos ubicar del siguiente modo los momentos de la relación bilateral:

Figura II. Ubicación histórica de la relación bilateral en el modelo



Fuente: elaboración propia.

Los datos del CINC para los años 2008-2012 fueron extrapolados a partir de la media de la variación entre 2003-2007. Los círculos numerados representan la ubicación de la relación bilateral en ese año.

Aunque este trabajo no se ha preguntado explícitamente cuáles son las probabilidades de escenarios de conflicto o cooperación en este tránsito hacia una hegemonía de Brasil en el largo plazo, la línea punteada en el gráfico intenta llamar la atención sobre los tipos de configuraciones domésticas que a determinada diferencia en las capacidades nacionales tornarían a la relación bilateral más inestable y propensa al conflicto -el área a la izquierda de la línea de puntos-.

Los determinantes de la cooperación y el conflicto bajo condiciones de equilibrio o hegemonía han sido trabajados extensivamente por el *mainstream* de IR y plantea preguntas esenciales para el caso bajo estudio. Hasta aquí ha estado implícita una pregunta fundamental ¿Debe la Argentina adaptarse a este proceso acompañando el liderazgo Brasileño o eventualmente competir con quien es hoy su principal socio regional? Este trabajo no entra en dicho debate, pero sí llama la atención sobre la inevitabilidad del ascenso de Brasil sobre el eje de las capacidades nacionales en el largo plazo. En otros términos, muy probablemente llegue

el día en que competir con Brasil será inútil y en que la única configuración doméstica que Brasil tolerará para la Argentina será la pre-hegemónica. En este mundo de dos países esto es así a menos que algún factor externo cambie radicalmente las condiciones de la relación bilateral o que ambos actores cambien sus identidades, situaciones que *a priori* hemos descartado por motivos teóricos, pero que son posibles en la realidad.

Otra de las conclusiones centrales de este trabajo propone una explicación alternativa al descenso de los niveles de competencia y el incremento de la cooperación entre Argentina y Brasil en los años 80's y 90's hasta la actualidad. En la versión más consolidada (Oelsner, 2005) la competencia habría decrecido como consecuencia de la cooperación en el marco del MERCOSUR y la creciente disparidad de poder entre ambos países. Sin embargo, como se ha demostrado, tanto el MERCOSUR como el ascenso de Brasil son explicados por el cambio radical de modelo de desarrollo experimentado por la Argentina y que repercute hasta hoy en la desorganización y pérdida de poder de muchos actores domésticos e instituciones. Es en estas últimas variables domésticas donde reside la explicación a la cooperación argentino-brasileña y en donde se encuentran los gérmenes de los futuros acuerdos y desacuerdos.

Lo antedicho cobra especial importancia en un momento en el que la Argentina apuesta a un cambio de su estructura doméstica que podría llevar a la relación bilateral nuevamente al terreno de un desabalance, incrementando los niveles de competencia en la relación bilateral. Para que esto se produzca, los actores del estado y la sociedad revisados en el capítulo IV deberían de algún modo ser empoderados en la Argentina para participar más activamente como actores de veto y configuradores de agenda en la formulación de política externa o bien estos deberían perder este *status* en Brasil. El proceso es todavía incierto, pero algunas voces han notado en los últimos años un resurgir de este clima de competencia, todavía lejano al conflicto, pero perceptible.

En términos de sus modelos de desarrollo “Las relaciones entre Argentina y Brasil, que han sido de principal importancia para ambos países, son todavía importantes en nuestros días, pero son vistas con menor peso relativo en la región. Las estructuras de producción de ambos países no corresponden a dos economías que buscan complementarse; la importancia relativa de los productos primarios y el rol que las elites políticas nacionales proyectan para su propia inserción internacional son elementos que crean obstáculos significativos para la relación bilateral” (Vigevani & Ramanzini, 2011: 129).

Esta situación ha derivado en el largo letargo del MERCOSUR. La percepción general en Brasil es que el MERCOSUR “ya ha hecho un gran trabajo” (Sombra Saraiva, 2011) y que la

estrategia brasileña debe enfocarse en instituciones como la UNASUR, que otorgan menor peso relativo a la Argentina.

Resulta bastante claro que Brasil ha intentado abordar este proceso de modo de no poner en riesgo su liderazgo ni las perspectivas de cooperación con los países de la región. En la interpretación de Amorim (2010: 230): “Brasil ha propuesto y llevado adelante muchas iniciativas bilaterales –acuerdos comerciales, proyectos de cooperación, financiamiento de infraestructura,- con sus vecinos. En todos estos proyectos intentamos practicar la solidaridad, aplicando voluntariamente el principio de ‘menos que total reciprocidad’ que los países ricos deberían observar -y cumplir- en las negociaciones comerciales”. También se ha dicho que “La integración sudamericana es la prioridad numero uno de la política exterior brasileña. Brasil es conciente de que es más fuerte e influyente en los asuntos globales trabajando de cerca con sus vecinos y ayudando a generar paz y prosperidad en su región. A pesar de sus dimensiones continentales y vastos recursos naturales, Brasil ha tomado una firme decisión de trabajar por la integración regional -de América del Sur-” (Amorim, 2010). Sin embargo, no son pocos los actores en Brasil que creen que es el momento de dar la espalda a la región y la cara al mundo.

Del lado argentino, las aspiraciones de Brasil también representan límites a la expansión de su actual modelo de desarrollo y más allá de la necesidad de un mercado brasileño saludable para mantener ciertos niveles de actividad, la Argentina neodesarrollista -si logra perdurar- comenzará tarde o temprano a revisar los términos de la relación económica para recuperar la participación de su empresariado en la inversión y en la generación de valor agregado. Itamaraty y los círculos académicos de Brasilia abocados al tema encuentran sorprende que dadas las características del modelo de desarrollo argentino en la actualidad aún no exista un antibrasilerismo organizado (Sombra Saraiva, 2011).

En un escenario de competencia, la Argentina estará en desventaja frente a Brasil en términos de sus capacidades nacionales, pero podrá hacer causa común con otros países igualmente perjudicados de la región -como lo ha hecho, en menor intensidad, con México y Venezuela recientemente-. Existe *in extremis* un fuerte potencial constructivista no explotado para el balance de Brasil en América del Sur que radica en el carácter no-hispánico de la civilización brasileña.

El inevitable ascenso de Brasil en este contexto se hace algo más complejo de manejar. Eli Diniz (1997: 39) utiliza el concepto de *governance* para hacer referencia a tres dimensiones imprescindibles para un ascenso cooperativo de Brasil: “la primera es la capacidad de

comando y dirección del estado, tanto internamente, de cara al conjunto de la maquina estatal y la sociedad, como externamente, *vis-à-vis* la inserción del país en el sistema internacional. La segunda dimensión relevante es la capacidad de coordinación del estado entre las distintas políticas y los distintos intereses en juego. Finalmente, la capacidad de implementación es otro aspecto crucial...”. Brasil supo en estas tres dimensiones articular medios institucionales, recursos financieros y medios de ejecución, en particular supo articular coaliciones y alianzas que dieron sustentabilidad a las políticas gubernamentales (Diniz 1997: 30). Para incorporar a la Argentina, entonces, Brasil tiene dos caminos: o bien utiliza estas capacidades para desarticular la coalición detrás del actual modelo de desarrollo argentino e impone un nuevo centro y periferia sudamericanos o bien ofrece un tipo de liderazgo benigno y participativo, basado en normas compartidas y en la eventual cesión de soberanía en una identidad superadora que abarque a ambas naciones.

Este punto es importante, pues podría inferirse de lo expuesto hasta aquí que los únicos mundos estables posibles son la consolidación de una hegemonía brasileña o el retorno al equilibrio de poder, cuando en rigor, estas son sólo las opciones clásicas, es decir, aquellas que repetirían esquemas del pasado. Sería obcecado plantear el futuro en términos tan dicotómicos. Citando a Roberto Russell (2011) “...el complejo cruce de fuerzas simultáneas de fragmentación y unificación es el que contiene las claves para descifrar la textura y el rumbo de las relaciones intrarregionales en esta década.” Otros tipos de orden pueden surgir y enmarcar la relación entre Argentina y Brasil. Incluirlos en el cuerpo de este trabajo hubiéese sido un ejercicio de prospección infundada y de escaso valor empírico, pero es cierto que la región participa de fenómenos posmodernos (Cooper, 2002) y cambios de identidades. Citando a Andrew Hurrell (2010), uno de los académicos más abocados al estudio de la política internacional en Sudamérica y el fenómeno de las potencias emergentes: “sucintamente podemos decir que el sistema ha enfrentado una serie de problemas westfalianos clásicos, especialmente en relación a las transiciones de poder y el ascenso de nuevos poderes; pero que enfrenta estos problemas en un contexto que tiene marcadas características post-westfalianas.”

Por lo tanto, la política Argentina no necesariamente debe ser la de balancear a Brasil, ni la de aceptar un rol subordinado o periférico respecto de un nuevo hegemon más cercano que el anterior. Las dos opciones son insatisfactorias y las alternativas realmente son muchas.

Sin embargo, en la historia las continuidades son mayores que los cambios. En este convencimiento se apoyan los conceptos y teorías de este trabajo. Esa es la realidad. Lo dicho

en este último apartado son especulaciones que en mucho dependerán de la voluntad y la inteligencia de los políticos argentinos y brasileños en los años por venir.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control del Material Nuclear)	FHC (Fernando Henrique Cardoso)
ABDI (Associação Brasileira para o Desenvolvimento Industrial)	FIERGS (Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul)
ABDIB (Associação Brasileira para o Desenvolvimento das Indústrias de Base)	FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo)
ABIA (Associação Brasileira da Indústria da Alimentação)	FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro)
ABIA (Associação Brasileira das Indústrias de Alimentos)	FMI (Fondo Monetario Internacional)
ABICOMP (Associação Brasileira da Indústria de Computadores)	FPD (Fórum Paulista de Desenvolvimento)
ABIMAQ (Associação Brasileira das Máquinas e Equipamentos)	FREPASO (Frente País Solidario)
ABINEE (Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica)	FSM (Foro Social Mundial)
ABRAS (Associação Brasileira de Supermercados)	G-20 (Grupo de los Veinte comercial)
ADEFA (Asociación de Fábrica de Automotores)	G20 (Grupo de los Veinte financiero)
AEB (Associação Brasileira de Comércio Exterior)	IBD (Investimento Brasileiro Direto)
AEB (Associação de Exportadores Brasileiros)	IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)
AEC (Arancel Externo Común)	IDH (Índice de Desarrollo Humano)
AGNU (Asamblea General de las Naciones Unidas)	IED (Inversión Extranjera Directa)
ALADI (Asociación de Latinoamericana de Integración)	IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana)
ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas)	INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos)
ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas)	INTERPOL (International Criminal Police Organization)
ALCSA (Área de Libre Comercio de América del Sur)	IR (Relaciones Internacionales)
ANFAVEA (Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores)	MECON (Ministerio de Economía – Argentina)
ANP (Agência Nacional do Petróleo)	MERCOSUR (Mercado Común del Sur)
BANESPA (Banco do Estado de São Paulo)	MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)
BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento)	MTA (Movimiento de Trabajadores Argentinos)
CACEX (Cartera do Comércio Exterior – Banco do Brasil)	MTCR (Missile Technology Control Regime)
CAMAS (Coordinación del Area Marítima del Atlántico Sur)	NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte)
CAMEX (Camara de Comercio Exterior)	OEA (Organización de Estados Americanos)
CAN (Comunidad Andina de Naciones)	OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica)
CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social)	OIT (Organización Internacional del Trabajo)
CEAL (Conselho de Empresarios para América Latina)	OMC (Organización Mundial del Comercio)
CEB (Coalição Empresarial do Brasil)	ONG (Organización No Gubernamental)
CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe)	PIB (Producto Interno Bruto)
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)	PICAB (Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil)
CGT (Confederación General del Trabajo)	PICE (Programa de Integración y Cooperación Económica)
CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones)	PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro)
CINC (Índice Compuesto de Capacidades Militares)	PNBE (Pensamento Nacional das Bases Empresarias)
CNA (Confederação Nacional da Agricultura)	PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)
CNC (Confederação Nacional de Comercio)	PND (Programa Nacional de Desestatização)
CND (Conselho Nacional de Desestatização)	PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo)
CNDI (Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial)	PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira)
CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica)	PT (Partido dos Trabalhadores)
CNI (Confederação Nacional da Indústria)	RBPI (Revista Brasileira de Política Internacional)
CNIF (Confederação Nacional das Indústrias Financieras)	REBRIP (Rede Brasileira pela Integração dos Povos)
CNT (Confederação Nacional dos Transportes)	SAAP (Sociedad Argentina de Análisis Político)
COAL (Oficina de Coordinación de Asuntos Legislativos)	SECEX (Secretaría de Comercio Exterior – Brasil)
CONEX (Conselho Consultivo do Setor Privado)	SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires)
CONINAGRO (Confederación Intercooperativa Agropecuaria)	SEI (Secretaria Especial de Informatica)
CRA (Confederaciones Rurales Argentinas)	SINDIPEÇAS (Sindicato Nacional das Indústrias de Autopeças)
CSD (Consejo Sudamericano de Defensa)	SMATA (Sindicatos de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor)
CTA (Central de Trabajadores Argentinos)	SRA (Sociedad Rural Argentina)
CUT (Central Única dos Trabalhadores)	SRB (Sociedade Rural Brasileira)
ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones)	TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear)
FAA (Federación Agraria Argentina)	UCR (Unión Cívica Radical)
FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia)	UIA (Unión Industrial Argentina)
FCES (Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR)	UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas)
FEBRABAN (Federação Brasileira de Bancos)	UOM (Unión Obrera Metalúrgica)
FECESP (Federação do Comércio do Estado de São Paulo)	UPCN (Unión del Personal Civil de la Nación)
FFAA (Fuerzas Armadas)	USD (Dólares de los Estados Unidos)
	UUD (Unidad Última de Decisión)
	YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales)

BIBLIOGRAFÍA

- ABRANCHES, S. (1988) “O presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”, en *Dados*, Vol. 31, No. 1, PP. 5-33.
- ACUÑA, C. (1995) “Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (Reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina)”, en ACUÑA, C. *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- ACTIS, E. (2011) “El vecino anda de compras por el vecindario. Efectos e implicancias de la internacionalización de capitales brasileños en la relación bilateral con Argentina”, trabajo presentado en el X Congreso Nacional de la SAAP, Córdoba, 27 al 30 de julio.
- ALBUQUERQUE, J. (1996) “O Presidente na linha de frente da diplomacia” en *Carta Internacional*, N° 35.
- ALCÁNTARA, M. et al. (2005) *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- ALEXANDRE, C. V. M. (2006) “O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005)”. Rio de Janeiro. Dissertação pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.
- ALICE, M. (2009) “El funcionamiento del proceso de toma de decisiones y las características del negociador argentino”, en *Serie de Artículos y Testimonios*, No. 55, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Disponible en: <http://www.cari.org.ar/pdf/at55.pdf>
- ALLISON, G. (1971) *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown.
- ALMEIDA, M. H. (1999) “Negociando a Reforma: a Privatização de Empresas Públicas no Brasil”, en *Dados*, Vol. 42, No. 3, pp. 421-451.
- ALMEIDA, P. R. (2004) “Uma política externa engajada: a diplomacia do governó Lula”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, No. 1, pp. 162-184.
- ALSINA, J. & SOARES, P. (2003) “A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 46, No. 2, pp. 53-86.
- ALTEMANI, H. & LESSA, A.C. (2006) *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Saraiva.
- ÁLVAREZ VALDÉS, R (2009) “UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional”, en *Serie Documentos Electrónicos: Programa de Seguridad y Ciudadanía*, FLACSO Chile, Santiago.
- AMORIM C. (2010) “A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, pp. 214-240.
- AMORIM NETO, O. (2011) *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*, Rio de Janeiro, Campus Elsevier.
- ASPIAZU, D. & SCHORR, M. (2010) *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno editores/FLACSO.
- AXELROD, R. & KEOHANE, R.. (1985) “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, Vol. 38, No. 1, pp. 226-254.
- BARROS, A. (1986). “A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores”, en: MUÑOZ, H. & TULCHIN, J. (eds.) *A América Latina e a Política Mundial*. São Paulo, Convívio, pp.29-42.

BARROS DE CASTRO, A. (1993), "Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil", en SMITH, W. et al. (eds.), *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, Miami, Transaction Publishers, pp. 183-214.

BARROS-PLATIAU, A. (2006) "A Política Externa Ambiental", en ALTEMANI, H. & LESSA, A.C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Saraiva, p. 251-281.

BATES et al. (2000) "The Analytic Narratives Project", en *The American political Science Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 696-702.

BATES, et al. (1998) *Analytic Narratives*, Princeton University Press, Princeton.

BATTAGLINO, J. (2008) "Palabras Mortales: ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?", en *Revista Nueva Sociedad*, no. 215.

BATTAGLINO, J. (2012) "Defense in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defense Council", en RIGGIROZZI, P. & TUSSIE, D. (eds.), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism*, United Nations University Series on Regionalism, Springer Science, New York.

BATTALEME, J. (2009) "Retos a la seguridad y defensa en un ambiente político complejo, perspectivas para la cooperación y divergencias en Suramérica" en *Conferencia Subregional de Defensa y Seguridad*, Center for Hemispheric Defense Studies, Colombia.

BERLINSKI, J. (2004) *Los impactos de la política comercial: Argentina y Brasil (1988-1997)*, Instituto Di Tella – Siglo XXI, Buenos Aires.

BERNAL-MEZA, R. (2008) "Argentina and Brazil in the International Politics: regionalism and Mercosur (strategy, cooperation and factors of tension)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 2, pp. 154-178.

BERNAL-MEZA, R. (2002) "A política exterior do Brasil: 1990-2002" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, No. 1, pp. 36-71.

BIANCO, C. et. al. (2008) "La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina" en *Colección de Documentos de proyectos*, CEPAL, Buenos Aires.

BONVECCHI, A. (2002) "Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión", en NOVARO, M. (comp.) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma, Buenos Aires, pp. 109-192.

BONVECCHI, A. (2010) "Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo", en *RIEL*, Vol. 1, No. 1, pp. 66-80.

BOSCHI, R. (2011) "State Developmentalism: Continuity & Uncertainty", en FONT, M. & RANDALL, L. *The Brazilian State: debate and agenda*, Lexington Books, New York.

BOUZAS, R. (2005) "El 'nuevo regionalismo' y el Área de Libre Comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", en *Revista de la CEPAL*, No. 85, pp. 7-18.

BOUZAS, R. et al. (2008) "Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur" en LAGOS, R. (comp.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 319-347.

BOUZAS, R. & KOSACOFF, B. (2010) "Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil", en *Ágora Internacional*, Vol. 4, N° 10, pp. 31-40.

BRAUN, O. (1975): "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina", en BRAUN, O. (comp.): *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires: Siglo XXI.

BRIGAGÃO, C. (2011) "Brazil: International relations with the United States and South America" en *Relações Internacionais*, No. 29, pp. 83-90.

- BULL, H. (1977) *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Macmillan, London.
- BUSTELO, P. (2008), “Nuevas potencias emergentes: el auge de China e India y sus implicaciones para España”, en *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, No. 2, pp. 65-99.
- BUZAN, B. (2008) “A leader without followers? The United States in world politics after Bush”, en *International Politics*, Vol. 45, Nº5, pp. 554-570.
- CALLE, F. (2005) “La evolución reciente de las políticas y estructuras de defensa en el Cono Sur: Argentina, Brasil y Chile”, en *Colección*, Vol. 11, No. 16, pp. 149-172.
- CALLE, F. (2007) “Rambo versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”, en: *Nueva Sociedad*, No. 211.
- CALLE, F. (2008) “La geopolítica sudamericana de Brasil en el Siglo XXI”, en *Colección*, Vol. 13/14, No. 18/19, pp. 167-180.
- CALVO, E. (2007): “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature”, en *British Journal of Political Science*, No 37, pp. 263-280.
- CARDOSO, F. H. (1982) “Os regimes autoritários na América Latina” en COLLIER, D. (comp.) *O novo autoritarismo na América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARR, E. H. (1964) *The Twentieth Years' Crisis. An Introduction to the Study of International Relations*, Harper & Row, New York.
- CARVALHO, M. V. (2001) “O Itamaraty, os empresários e a política externa brasileira”, en *Meridiano*, Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais, Nº 7, IBRI, pp. 11-13.
- CARVALHO, M. V. (2010) “Condicionantes Internacionais e Domésticos: O Brasil e o G-20 nas Negociações Agrícolas da Rodada Doha”, en *DADOS Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 53, No. 2, 2010, pp. 405 a 445.
- CASON, J. & POWER, T. (2009), “Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era”, en *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 2, 117-40.
- CASTELLANI, A. (2009) *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- CEIA, E. M. (2008) “The new approach of the European union towards the Mercosur and the strategic partnership with Brazil” en *Studia Diplomatica*, Vol. 61 Issue 4, p81-96, 16p.
- CERQUEIRA, R. (2005) *Diários do Príncipe. Imprensa e Política Externa no Governo Cardoso (1995-2002)*, Tesis de Maestria, PUC/RIO, Rio de Janeiro.
- CESAR, S. (2002) *Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira*. Brasília. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Relações Internacionais, UnB.
- CHA, V. (2000) “Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia: The United States, Japan, and Korea”, en *International Studies Quarterly*, Vol. 44, Nº 2, pp. 261-291.
- CHEIBUB, Z. (1985). “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”, *Dados*, Vol. 28, No. 1.
- CHUDNOVSKY, D. y LÓPEZ, A. (2006) “Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del MERCOSUR”, en J. BERLINSKY, F. PIRES y D. CHUDNOVSKY (coord.), *15 años de MERCOSUR: comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras*, Red MERCOSUR, Buenos Aires

- CISNEROS, A. y ESCUDÉ, C. (2000) *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XIV: "Las Relaciones Políticas, 1966 – 1989", Buenos Aires, CARI - Nuevohacer - Grupo Editor Latinoamericano.
- CLARK, I. (2009) "Bringing hegemony back in: the United States and international order", en *International Affairs*, Vol. 85, N° 1, pp. 23-36.
- COLACRAI, M (1992) "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en RUSSELL, R. (ed.) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-51.
- COLLIER, D. et al. (2012) "Putting Typologies to Work: Concept-Formation, Measurement and Analytic Rigor", aceptado para su publicación en *Political Research Quarterly*, Vol. 65, No. 2. El manuscrito puede consultarse en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1735695
- COOPER, R. (2002) *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the 21st Century*. Atlantic Books, New York, p. 22.
- CORIGLIANO, F. (2007) "Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón (1974-1976)", en *Revista SAAP*, Vol. 3, N° 1, pp. 55-79.
- CORTES, M. (2004) "O Brasil e a ALCA. Um Estudo a partir da Argentina" en *Contexto Internacional*, Vol. 26, No. 2, pp. 355-394.
- COSTA VAS, A. (1999) "Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, No. 2, pp. 52-80.
- COX, G. (1999) "The Empirical Content of Rational Choice Theory: A Reply to Green and Shapiro", en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 11, No. 2, 147-169.
- COX, R. (1981) "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", en *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 126-155.
- CRESPO, E. et al. (2004) "La evolución comercial y productiva del MERCOSUR: un análisis estadístico", en KOSACOFF, B. *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos*, CEPAL, disponible en: <http://www.acee.org.ar/?p=917>
- DAGNINO, E. (2006) "Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?", en Isunza Vera, E. & Olvera, A. (eds.) *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, Porrúa, pp. 223-242.
- DANESE, S. (1999) *Diplomacia Presidencial*, Topbooks, Rio de Janeiro.
- DAUDELIN, J. & BURGESS, S. (2011) "Moving In, Carving Out, Proliferating: the Many Faces of Brazil's Multilateralism Since 1989", en *Pensamiento Propio*, Vol. 16, No. 1, pp. 35-59.
- DAWISSON, B. (2011) "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 54, No. 1, pp. 67-86.
- DAWISSON, B. et al. (2010) *Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro*, trabajo presentado en el séptimo encuentro de la Asociación Brasileira de Ciencia Política, Recife, 04 a 07 de agosto.
- DE FRANÇA, C. L. & RATTON, M. (2010) "Análisis e Propostas: a inserção internacional do poder executivo federal brasileiro", Fundación Fredicht Ebert.
- DE OLIVEIRA, M. (2007) "Multilateralismo, Democracia e Política Externa no Brasil: Contenciosos das Patentes e do Algodão na Organização Mundial do Comércio (OMC)" en *Contexto Internacional*, Vol. 29, No. 1, pp. 7-38.
- DE SOUZA, A. (2008) *Brazil's International Agenda Revisited: Perceptions of the Brazilian Foreign Policy Community*, CEBRI/SDC, Rio de Janeiro.

DI TELLA, T. S. (1995) "El sistema político brasileño en perspectiva argentina" en DE LA BALZE (comp.) *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, CARI, Buenos Aires, pp. 133-169.

DIAMAND, M. (1972) "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio", en *Desarrollo Económico*, Vol. 12 N° 45.

DIAMINT, R (2008) "Confianza y conflicto en América Latina y el Caribe", en: *Densidades*, no. 1, pp. 65-87.

DINIZ, E. & BOSCHI, R. (2000) "Globalização, herança corporativa e a representação dos interesses empresariais: novas configurações no cenário pós-reformas", en BOSCHI, R. et al. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo: a desconstrução da ordem corporativa e o papel do Legislativo no cenário pós-reformas*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, pp. 15-87.

DINIZ, E. (1997) "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90", en DINIZ, E. & AZEVEDO, S. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*, Brasília, UnB/ENAP, pp. 19-53.

EDWARDS, S. (1995) *Crisis y reforma en América Latina. Del desconsuelo a la esperanza*, Buenos Aires, Emecé.

ELSTER, J. (2000) "Rational Choice History: A Case of Excessive Ambition", en *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 685-695.

ESCUDE, C. & CISNEROS, A. (2000) *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo XIII, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ETCHEMENDY, S. & GARAY, C. (2009) "Between Moderation and Defiance: the Kirchner Government in Comparative Perspective", en LEVITSKY, S. & ROBERTS, K. *Latin America's 'Left Turn': Causes and implications*, Cambridge, Cambridge university Press.

ETCHEMENDY, S. (2001) "Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 160, pp. 675-706.

FAGUN, D. et al. (2010) "O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula (2003 - 2010)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, pp. 54-72.

FANELLI J. M. (2001) "Coordinación Macroeconómica en el MERCOSUR: Balance y Perspectivas" en CHUDNOVSKY, D. & FANELLI, J. (coord.), *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Siglo XXI, Buenos Aires.

FARIA, C. A. (2008) "Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção de política exterior do Brasil", en *Revista Brasileira de Política internacional*, Vol. 51, No. 2, pp. 80-97.

FAUSTO, B. & DEVOTO, F. (2004) *Brasil e Argentina. Um ensaio de histórica comparada (1850-2002)*, Espacio Editora 34, São Paulo, 2004.

FAUSTO, B. (2006) *Historia do Brasil*, Edusp, Sao Paulo.

FEAVER, P. et al. (2000) "Brother Can You Spare a Paradigm? (Or Was Anybody Ever a Realist?)", en *International Security*, Vol. 25, No. 1, pp. 165-193.

FERREIRA VIDIGAL, A. (1999) "Las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en el Brasil y la Argentina" en LLADÓS, J. M. & PINHEIRO, S. *Perspectivas: Brasil y Argentina*, IPRI/CARI, Buenos Aires, pp. 75-96.

FERREIRA, M. (2005) "O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do MERCOSUL e o debate ALCA – 1989-2003", Tesis de Doctorado PUC/SP, São Paulo.

FLEMES, D. (2010a) "A Visão Brasileira da Futura Ordem Global" en *Contexto Internacional*, Vol. 32, No. 2, pp. 403-436.

FLEMES, D. (2010b) "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, pp. 141-156.

FONT, M. & RANDALL, L. (2011) *The Brazilian State: debate and agenda*, Lexington Books, New York.

FRIEDBERG, A. (1988) *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton University Press, Princeton.

FRIEDEN, J. & LAKE, D. (2000), *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, New York, St. Martin's Press.

GADDIS, J. (1993) "International Relations and the End of the Cold War", en *International Security*, Vol. 17, No. 3, pp. 5-58.

GALVÃO, Th. (2009) "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 52, No. 2, pp. 63-80.

GARCÍA, J. (2008) "El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de integración regional o mecanismo para la hegemonía de Brasil?" en *UNISCI Discussion Papers*, No. 18, pp. 159-176.

GARDINI, G. L. (2010) "Proyectos de Integración Regional Sudamericana: hacia una teoría de convergencia regional", en *Relaciones Internacionales*, No. 15, pp. 11-31.

GERVASONI, C. (1998) "Del Distribucionismo al Neoliberalismo: Los Cambios en la Coalición Electoral Peronista durante el Gobierno de Menem", ponencia presentada en la reunión de la *Latin American Studies Association*, Chicago.

GIACCAGLIA, C. (2010) "La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva", en *Confines*, Vol. 6, No. 12, pp. 95-121.

GILPIN, R. (1981) *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

GOIDANICH, C. (2008) "Coaliciones empresariales y las optimización de la integración al sistema internacional: los casos de Argentina y Brasil", Tesis de Maestría, Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

GOMES SARAIVA, M. & MALAMUD, A. (2009) "Argentina and Brazil between continuity and change", ponencia presentada en el *ABRI-ISA Joint Conference*, Río de Janeiro.

GOMES SARAIVA M. (2010) "Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, pp. 151-168.

GOMES SARAIVA, M. & TEDESCO, L. (2001) "Argentina e Brasil: políticas exteriores comparadas depois da Guerra Fria" en *Rev. Brasileira de política internacional*, Vol. 44, No. 2, pp. 126-150.

GOUREVITCH, P. (1978) "The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics", en *International Organization*, Vol. 32, No. 4, pp. 881-912.

GREEN, D. & SHAPIRO, I. (1994) *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven: Yale University Press.

GRIECO, J (1993) "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory", en BALDWIN, D. (ed.) *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press.

GRUGEL, J. & RIGGIROZZI, P. (2007) "The return of the state in Argentina", en *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, pp. 87-107.

HAAS, E. B. (1958) *The Uniting of Europe*, Stanford, Stanford University Press.

- HAENDEL, M. (1981) *Weak States in the International System*, London, Frank Cass & Co.
- HAGGARD, S. & KAUFFMAN, R. (1995) *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press.
- HAGGARD, S. & MAXFIELD, S. (1996) "The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World", en *International Organization*, Vol. 50, N° 1, pp. 35-68.
- HARDT, M. & NEGRI, A. (2002) *Imperio*, Buenos Aires, Paidós.
- HERMANN, Ch. (1983) "Foreign Policy", en S. Nagel (ed.) *Encyclopedia of Policy Studies*, New York: Dekker, pp 269-298.
- HIRST, M. (2010) "El tráfico de drogas desde una mirada brasilera", en TOKATLIAN, J. (comp.) *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 255-282.
- HIRST, M. et al. (1989) "Las políticas exteriores de Argentina y Brasil a fines de la primera etapa de transición", en *Documentos e Informes de Investigación N° 73*, FLACSO, Buenos Aires.
- HOLSTI, Kalevi (1996) *The State, War, and the State of War*, Cambridge University Press.
- HUNTER, W. (2000) "Assessing Civil-Military Relations in Postauthoritarian Brazil", en POWER, T. & KINGSTONE, P. *Democratic Brazil: Actors, Institutions and Proceses*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- HUNTINGTON, S. (1993) "Why International Primacy Matters" en *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 68-83.
- HURRELL, A. (2008) *On Global Order: Power, Values, and the Constitution on International Society*, Oxford University Press, London.
- HURRELL, A. (2010) "Emerging Powers, Global Order and Global Justice", *International Legal Theory Colloquium*, Institute for International Law and Justice, New York University, New York.
- IKENBERRY, J. & WRIGHT, T. (2008) "Rising Powers and Global Institutions", *Century Foundation Report*, Century Foundation, New York. Disponible (18/05/2011) en: www.tcf.org/publications/internationalaffairs
- IKENBERRY, J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press, Princeton.
- JAGUARIBE, H. (1985) *El nuevo escenario internacional, Autonomía periférica y hegemonía del centro*, Fondo de Cultura Económica, México.
- JÁUREGUI, L. (2003) "La Constitución Nacional y la participación del Poder Legislativo en la formulación de la Política Exterior Argentina", trabajo presentado para el concurso *El Poder Legislativo en la Constitución Nacional*, Honorable Cámara de Senadores de la Nación.
- JERVIS, R. (1978) "Cooperation Under the Security Dilemma", en *World Politics*, Vol. 30, No. 2, pp. 167-214.
- JERVIS, R. (1993) "International Primacy: Is the Game Worth the Candle?", en *International Security*, Vol. 17, No. 4, pp. 52-67.
- KECK, M. & SIKKINK, K. (2000) *Activistas sin Fronteras: Redes de Defensa en Política Internacional*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- KENNAN, (1993) *Around the Cragged Hill: A Personal and Political Philosophy*, Norton, New York.
- KEOHANE, R. & NYE, J. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown and Company.

- KEOHANE, R. & NYE, J. (1987) "Power and Interdependence Revisited", en *International Organization*, Vol. 41, No. 4, pp. 725-753.
- KEOHANE, R. (1984) *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press.
- KINDLEBERGER, CH. (1973) *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.
- KITCHEN, N. (2010) "Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation", en: *Review of International Studies*, No. 36, pp. 117-143.
- KRASNER, S. (1976) "State Power and the Structure of International Trade", en *World Politics*, Vol. 28, No. 3, pp. 317-347.
- KRASNER, S. (1986) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- KRAUTHAMMER, CH. (1990). "The Unipolar Moment". En: *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 5, pp. 23-33.
- KRUEGER, A. (1993) *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press.
- KVATERNIK, E. (1998) "Ciclos políticos en Argentina (con intención comparativa)", en KVATERNIK, E. *Elementos para el análisis político*, Buenos Aires, Paidós.
- LAFER, C. (2002) *La identidad internacional de Brasil*, Fondo Cultura Económica, Buenos Aires.
- LEBOW, R. & WOHLFORTH, W. (1995) "Realism and the End of the Cold War", en *International Security*, Vol. 20, No. 2, pp. 185-187.
- LEGRO, J. & MORAVCSIK, A. (1999) "Is Anybody Still a Realist", en *International Security*, Vol. 24, No. 2, pp. 5-55.
- LESSA, C. & ARANA MEIRA, F. (2001) "Brasil e os atentados de 11 de setembro de 2001" em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44, Nº 2, pp. 46-61.
- LESSA, C. (2010) "Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003 - 2010)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, pp. 115-131.
- LEVITSKY, S. & ROBERTS, K. (2009) "Latin America's 'Left Turn': A Conceptual and Theoretical Overview", en LEVITSKY, S. & ROBERTS, K. *Latin America's 'Left Turn': Causes and implications*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LEVY, J (1997) "Too Important to Leave to the Other: History and Political Science in the Study of International Relations", en *International Security*, Vol. 22, No. 1, pp. 22-33.
- LIMONGI, F. (2006) "Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório", en *Novos Estudos*, No. 76, pp. 17-41.
- LLADÓS, J. M. (1999) "Notas sobre el papel de las Fuerzas Armadas Argentinas y Brasileñas", en LLADÓS, J. M. & PINHEIRO, S. *Perspectivas: Brasil y Argentina*, IPRI/CARI, Buenos Aires, pp. 97-106.
- LLANOS, M. (2002) "El Bicameralismo en América Latina", en *Arbeitspapiere*, No. 5, IIK Hamburg.
- LOBELL, S. et al. (2009) *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LODOLA, G. "Neopopulismo y compensaciones a los perdedores del cambio económico en América Latina", en *Diálogo Político*, Nº 2, 2004, pp. 11-36.
- LÓPEZ, A. & RAMOS, D. (2009) "Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios", en KOSACOFF, B & MERCADO, R (eds) *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-CEPAL.

- LYNN-JONES, S. (1998) "Realism and America's Rise: a Review Essay", en *International Security*, Vol. 23, No. 2, pp. 157-182.
- MACHINEA, J. L. (2012) "La re-primarización en América Latina: hechos y propuestas", en *Anuario Iberoamericano*, disponible en: <http://www.anuarioiberoamericano.es/pdf/2012/>
- MADRID, E. (2003) *Argentina-Brasil: 'la Suma del Sur'*, Caviar Bleu, Buenos Aires.
- MAINWARING, S. (1997) "Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Brazil", en MAINWARING, S. & SHUGART, M. (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MALAMUD, A. (2005), "Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", *Latin American Research Review*, Vol. 40, No. 1, pp. 138-164.
- MALAMUD, A. (2011) "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 3, pp. 1-24.
- MALAMUD, A. (2012) "Sovereignty is back, integration out: Latin American travails with regionalism", in Joaquín Roy (ed.): *The State of the Union(s): Comparative regional integration and the EU model*. Miami: Miami-Florida EU Center of Excellence, pp. 177-190.
- MANSFIELD, E. & BUSCH, M. (1995) "The Political Economy of Nontariff Barriers: A Cross-National Analysis", en *International Organization*, No. 49, pp. 723-749.
- MANZETTI, L. (1994) "The Political Economy of Mercosur", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 4, pp. 101-141.
- MARGHERITIS, A. (1999) *Ajuste y reforma en Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MARQUES, A. (2004) "El Ministerio de Defensa en Brasil: Limitaciones y perspectivas", *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Chile, Vol. 18, No. 4.
- MARTIN, F. (2006) *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*, New York, Palgrave.
- MARTIN, L. (2000) *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*, Princeton, Princeton University Press.
- MASSOT, V. (1995) "Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral" en De la Balze (comp.) *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, CARI, Buenos Aires, pp. 217-242.
- MASTANDUNO, M. (1997) "Preserving a Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War" en *International Security*, Vol. 21, No. 4, pp. 49-88.
- MEARSHEIMER, J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton.
- MILNER, H. (1997) *Interests, Institutions and Information*, Princeton, Princeton University Press.
- MONIZ BANDEIRA, A. (2004) "Política exterior del Brasil. De Fernando Henrique Cardoso a Lula", en *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 7/8, pp. 15-34.
- MURILLO, V. (1997) "La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, No. 147, pp. 419-446.
- MUSTAPIC, A. M. (2002) "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en MORGUENSTERN, S & NASIF, B. (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- MUSTAPIC, A. M. (2002) "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", en MORGUENSTERN, S & NASIF, B. (eds.) *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 23-47.

- NAU, H. (2003) "Identity and the Balance of Power in Asia", en Ikenberry, J. & Mastanduno, M. (eds.) *International Relations Theory and the Asia-Pacific*, New York, Columbia University Press, pp. 213-41.
- NEVES, J. (2007) "O papel do Legislativo nas Negociações do Mercosul e da ALCA", en *Contexto Internacional*, Vol. 25, No. 1, pp. 103-138.
- NOLTE, D. & WEHNER, L. (2012) "UNASUR and Regional Security in South America", en WEGNER, A & ARIS, S. (eds.) *Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices*, London, Routledge.
- NOVARO, M. (2010) *Historia de la Argentina (1955-2010)*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- NUNES DE OLIVEIRA, A. (2003) "Legislativo e Política Externa: Das (in) conveniências da abdicação", en *Working Papers Caeni*, Nº 3.
- O'DONNELL, G. (1972) *Modernización y Autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1982). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- O'DONNELL, G. (2004a) "Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976", en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (2004b) "¿Democracia Delegativa?", en *Contrapuntos*, Paidós, Buenos Aires.
- OELSNER, A. (2005). *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. New York, Routledge.
- OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. (2007) "Grupos de interesses e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa", en *Papéis Legislativos*, No. 8, disponible en: http://www.opsa.com.br/pdfs/12_papeislegislativos_PL_n_8_dez_2007.pdf
- OLIVEIRA, A. J. & PFEIFER, A. (2006) "O empresariado e a política exterior do Brasil", en ALTEMANI, H. & LESSA, A.C. (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, São Paulo, Saraiva, p. 389-428.
- OLIVEIRA, F. (2009) *El Neotraso Brasileño. Los procesos de modernización conservadora de Getúlio Vargas a Lula*. Siglo XXI/CLACSO, Buenos Aires.
- OLSON, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- ORGANSKY, A. (1968) *World Politics*, New York, Knopf.
- OSTERLOF, D. (2008) *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, FLACSO-OBREAL, San José.
- PAIKIN, D. (2003) "El rol del Congreso Argentino en la construcción del Mercosur: perspectivas y funciones de una institución relegada" en *Documentos de Jóvenes Investigadores*, Nº 5, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- PALERMO, V. & NOVARO, M. (1996) *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- PALERMO, V. (2000) "¿Cómo se gobierna Brasil? El debate brasileño sobre instituciones políticas y gestión de gobierno", en *Desarrollo Económico*, Vol. 40, No. 159, pp. 493-517.
- PALERMO, V. (2003) *Política brasileña contemporánea. De Collor a Lula en años de transformación*, Instituto Di Tella – Siglo XXI, Buenos Aires.
- PANG, E. (2002) *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*. Palgrave Macmillan, New York.
- PAPE, R. (2005) "Soft Balancing Against the United States", en *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 7-45.

- PARADISO, J. (1993) *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- PATTI, C. (2010) “O Brasil e as questões nucleares nos anos do governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)” en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 2, pp. 178-197.
- PAUL, T. WIRTZ, J. & FORTMAN, M. (2004) *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford University Press, Stanford.
- PEIXOTO, J. P. (2011) “The Brazilian state since Vargas”, en FONT, M. & RANDALL, L., *The Brazilian State: debate and agenda*, Lexington Books, New York, pp. 11-36.
- PERINA, R. & RUSSELL, R. (1987) *Argentina en el mundo 1973-1987*, Grupo Editora Latinoamericano, Buenos Aires.
- PETRECOLLA, A. (2004) “Devaluaciones y alianzas. Brasil y Argentina en 1999 y 2002” en PETRECOLLA, A., NEUMEYER, P. & STURZENEGGER, F. *La Nueva Economía de la Integración Americana*. La Crujía, Buenos Aires, pp. 9-76.
- PIMENTA DE FARIA, C. A. (2008) “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 2, pp. 80-97.
- PINHEIRO, L. (2003) “Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil”, en Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- PORTA, F. (2008) “La integración suda-mericana en perspectiva: problemas y dilemas”. en *Serie colección documentos de proyectos*, CEPAL-Chile, Santiago.
- POWER, T. & KINGSTONE, P. (2008) *Democratic Brazil Revisited*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- PUIG, J. C. (1980) *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Caracas.
- PUNTIGLIANO, A. R. (2008) ““Going Global: An Organizational Study of Brazilian Foreign Policy””, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 51, No. 1, pp. 28-52.
- PUTNAM, R. (1988) “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-460.
- RAPOPORT, M. & MADRID, E. (2011) *Argentina-Brasil de rivales a aliados*, Capital Intelectual.
- RAPOPORT, M. (1995) comp. *Argentina y Brasil en el MERCOSUR: políticas comunes y alianzas regionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- RIPSMAN, N. (2009) “Neoclassical realism and domestic interest groups”, en LOBELL, S. et al. (2009) *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODER FIGUEIRA, A. (2009) *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*, Tesis de Doctorado, Programa de Pós-graduação em Ciência Política, USP, São Paulo.
- RODRIK, D. (1994) “The Rush to Free Trade in the Developing World. Why so late? Why Now? Will it Last?”, en HAGGARD, S. & WEBB, S. (eds.), *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, New York, Oxford University Press.
- ROGOWSKI, R. (1987) “Trade and Variety of Democratic Institutions”, en *International Organization*, No. 41, pp. 203-224.
- ROSE, G. (1998) “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en *World Politics*, Vol. 51, N° 1, pp. 144-172.

- RUSSELL, R. (1990) "El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina", en RUSSELL, R. (ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- RUSSELL, R. (2011) "Una región fragmentada", en *La Nación*, 25 de abril.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G. (2003) *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- RUSSELL, R. & TOKATLIAN, J. G. (2010) *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- SAIEGH, S. (2009) "Ruling by Statute: Evaluating Chief Executives' Legislative Success Rates" en *Journal of Politics*, Vol. 71, No.4, pp. 1342-1356.
- SANAHUJA, J. A. (2006) "América Latina: las visiones y políticas de Europa" en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 6, No. 1, pp. 76-83.
- SANAHUJA, J. A. (2011) "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR", en *Pensamiento Propio*, No. 33, pp.117-160.
- SARTORI, G. (1996) *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*, Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- SARTORI, G. (2002) *La Política: Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHAMIS, H. (1999) "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America", en *World Politics*, Vol. 51, No. 2, pp. 236-268.
- SCHENONI, L. & FERRANDI AZTIRIA, A. (2011) "Congreso y Política Exterior en Argentina y Brasil", en *Revista Densidades*, No. 8, pp. 79-102.
- SCHNEIDER, B. (2004) *Business politics and the state in 20th century Latin America*, New York, Cambridge University Press.
- SCHWELLER, R. (1994) "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", en *International Security*, Vol. 19, No. 1, pp. 72-107.
- SCHWELLER, R. (1996) "Neorealism's Status Quo Bias: What Security Dilemma?", en *Security Studies*, Vol. 5, No. 3, pp. 90-121.
- SCHWELLER, R. (1998) *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press.
- SCHWELLER, R. (2001) "The Problem of International Order Revisited", en *International Security*, Vol. 26, No. 1, pp. 168-174.
- SCHWELLER, R. (2004) "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing", en *International Security*, Vol. 29, No. 2, pp.159-201.
- SHEETZ, M. & MASTANDUNO, M. (1997) "Debating the Unipolar Moment", en *International Security*, Vol. 22, No. 3, pp. 168-174.
- SHUGART, M. & HAGGARD, S. (2001) "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en HAGGARD, S. & MCCUBBINS, M. (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SIL, R. & KATZENSTEIN, P. (2005) "What is Analytic Eclecticism and Why Do We Need It? A Pragmatic Perspective on Problems and Mechanisms in the Study of World Politics", trabajo presentado en: *Annual meeting of the American Political Science Association*, Washington DC. Disponible (18/05/2011) en: http://www.allacademic.com/meta/p41957_index.html

SIMONOFF, A. (2009) "Regularidades de la política exterior de Nestor Kirchner", en *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, Vol. 5, No. 10, pp. 71-86.

SKIDMORE, T. (1999) *Brazil: Five Centuries of Change*, New York, Oxford University Press.

SNIDAL, D. (1985) "The Limits of Hegemonic Stability Theory", en *International Organization*, Vol. 39, No. 4, pp. 579-614.

SNYDER, J. (1991) *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press, New York.

SOARES DE LIMA, M. R. (1990) "A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise", en *Contexto Internacional*, N° 12, pp. 7-28.

SOARES DE LIMA, M. R. (2000) "Instituições Democráticas e Política Exterior" en *Contexto Internacional*, Vol. 22, No. 2.

SOARES DE LIMA, M. R. (2005) "A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul", *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 42, No. 1, pp. 24-59.

SOARES DE LIMA, M. R. (2007) "Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos", en TOKATLIAN J. G. (comp.) *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, Ed. del Zorzal, Buenos Aires.

SOARES DE LIMA, M. R. (2008) "Liderazgo regional en América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar?" en LAGOS, R. (comp.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 89-114.

SOARES DE LIMA, M. R. & SANTOS, F. (1998) "Brazilian Congress and Foreign Trade Policy", presentación en el XXI Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Estados Unidos, 24-26 de septiembre. Reeditado en portugués: SOARES DE LIMA, M. R. S. & SANTOS, F. (2001) "O Congresso e a Política de Comercio Exterior", en *Lua Nova*, No. 52, pp. 121-149.

SOLA, L (1994) "Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización. Brasil en una perspectiva comparada", *Desarrollo Económico*, Vol. 33, No. 132, pp. 483-514.

SOMBRA SARAIVA, J. (2004) "A busca de um novo paradigma: política exterior, comércio externo e federalismo no Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 47, No. 2, pp. 131-162.

SOREANU, C. (2010) "Um novo diálogo estratégico: as relações Brasil-Estados Unidos na Presidência Lula (2003-2010)" en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, pp. 132-150.

SOTERO, P. (2009) "Emerging Powers: India, Brazil and South Africa (IBSA) and the future of South-South Cooperation", *Brazil Institute Special Report*, Woodrow Wilson Center. Disponible (18/05/2011) en: www.wilsoncenter.org/topics/pubs

STERLING-FOLKER, J. (2009) "Neoclassical realism and identity: peril despite profit across the Taiwan Strait", en LOBELL, S. et al. *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 99-138.

STRANGE, S. (1988) *States and Markets*, London, Pinter.

TALIAFERRO, J. (2001) "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited", en *International Security*, Vol. 25, No. 3, pp. 128-161.

TICKNER, A. (2002) *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?*, Bogotá, Alfaomega.

TSEBELIS, G. (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, Princeton University Press.

- TUKE, V. (2009) "Japans's Relations with India: a Neoclassical Realist analysis of Japan's foreign policy behaviour and regional integration", trabajo presentado en: *Waseda University Global COE Program Summer Institute on 'Asian Regional Integration'*, Tokyo: http://www.waseda-giari.jp/sysimg/imgs/200908_si_st_02tuke_paper_f.pdf
- TURCOTTE, S. (2008) "La política exterior hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencia" en *Foro Internacional*; Vol. 48, No. 4, pp. 785-806.
- TUSSIE, D., LABAQUI, I. & QUILICONI, C. "Disputas comerciales e insuficiencias institucionales ¿De la experiencia a la esperanza?" en Chudnovsky y Farell., *El Desafío de integrarse para crecer*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- VADELL, J. (2006) "A Política Internacional, a Conjuntura Econômica e a Argentina de Néstor Kirchner", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, No. 1, pp. 194-214.
- VEIGA, P. (2006) "Formulação de políticas comerciais no Brasil: A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil", en *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No. 86.
- VELAZCO E CRUZ, S. (1997) *Estado e Economia em Tempo de Crise*, Relume Dumará, Rio de Janeiro.
- VICCHI, A. (2006) "Promoción de exportaciones en el sistema federal", premio 'excelencia exportadora' del diario La Nación. Disponible en: <http://biblioteca.fstandardbank.edu.ar>
- VIGEVAI, T & RAMANZINI, H. (2011) "The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, No. 1, pp. 125-155.
- VIGEVAI, T. et al. (2008) "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites" en *Revista Brasileira de Política Internacional*; Vol. 51, No. 1, pp. 5-27.
- VILLA, R & VIANA, M. (2008) "Política exterior brasileña: nuevos y viejos caminos en los aspectos institucionales, en la práctica del multilateralismo y en la política para el sur" en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 2, pp. 77-106.
- WAEVER, O. (1996) "The rise and fall of the inter-paradigm debate", en BOOTH, K. et al. (eds.) *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WALLERSTEIN, I. (1974) "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, No. 4, pp. 387-415.
- WALT, S. (2002) "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", en KATZNELSON, I. y MILNER, H. (eds.) *Political Science: The State of the Discipline III*, New Tork, Norton, p. 202
- WALTZ, K. (1959) *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press.
- WALTZ, K. (1979) *Theory of International Politics*, New York, McGraw Hill.
- WALTZ, K. (1993) "The Emerging Structure of International Politics", en *International Security*, Vol. 18, No. 2, pp. 44-79.
- WALTZ, K. (2000) "Structural Realism after the Cold War", en *International Security*, Vol. 25, No. 1, pp. 5-41.
- WEYLAND, K. (1998) "The fragmentation of business in Brazil", en DURAND, F. & SILVA, E. (org.) *Business, economic change, democracy in Latin America*, North-South Center Press.
- WILKINSON, D. (1999) "Unipolarity without Hegemony", en *International Studies Review*, Vol. 1, No. 2, pp. 141-172.
- WOHLFORTH, W (1999) "The Stability of a Unipolar World", en *International Security*, Vol. 24, No. 1, pp. 5-41.
- WOHLFORTH, W. (1993) *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press.

WOHLFORTH, W. (1995) "Realism and the End of the Cold War", en *International Security*, Vol. 19, No. 3, pp. 91-129.

WOHLFORTH, W. (2011) "Gilpinian Realism and International Relations", en *International Relations*, Vol. 25, No. 4, pp. 449-511.

WRIGHT, M. (1948) *Power Politics*, Holmes and Meir, New York.

ZAKARIA, F. (2000) *De la Riqueza al Poder. Los Orígenes del Liderazgo Mundial de Estados Unidos*, GEDISA, Barcelona.

ZAKARIA, F. (2008) *The Post-American World*, Allen Lane, New York.

Conferencias y entrevistas

CARDOSO, F. H. (2012) Conferencia brindada en la Universidad Católica Argentina, 21 de junio, y entrevista con el autor.

DUHALDE, E. (2011) Conferencia brindada en la Universidad Torcuato di Tella, 13 de octubre.

SOMBRA SARAIVA, J. F. (2011) Conferencia brindada en la Universidad Católica Argentina, 23 de noviembre, y entrevista con el autor.

SANTOS, F. (2011) Entrevista con el autor en el marco del X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina, 29 de julio de 2011.

Archivos de diarios on line

LA NACIÓN, disponible en:
<http://buscar.lanacion.com.ar/>

CLARÍN, disponible en:
<http://buscador.clarin.com>

FOLHA DE SÃO PAULO, disponible en:
<http://search.folha.com.br>

O GLOBO, disponible en:
<http://busca.globo.com>

Bases de datos y fuentes estadísticas (todas disponibles a la fecha de entrega de la tesis)

Erik Voeten Database: <http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/Voeten>

Voeten, E. & Strezhnev, A. (2012) "United Nations General Assembly Voting Data",
<http://hdl.handle.net/1902.1/12379> UNF:5:iiB+pKXYsW9xMMP2wfY1oQ== V3 [Version]

Correlates of War: <http://www.correlatesofwar.org/>

Composite Index of National Capabilities Version 4.0

Singer, J. Bremer, D. & Stuckey, J (1972). "Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965." en Bruce Russett (ed) *Peace, War, and Numbers*, Beverly Hills, Sage, pp 19-48.

Stockholm International Peace Research Institute: <http://www.sipri.org/>

Banco Mundial: <http://data.worldbank.org>

Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/data.htm>

Political Database of the Americas – Georgetown: <http://pdba.georgetown.edu/>

Quality of Government – Gotemburg: <http://www.qog.pol.gu.se/data/>

Bank's Cross National Time-Series Data: <http://biblioteca.cide.edu/archivos/masInfo/cross.htm>

Angus Maddison, Groningen Growth and development Centre: <http://www.ggdc.net>

The Conference Board Total Economy Database: <http://www.conference-board.org/data/>

Comisión Económica para América Latina: <http://www.eclac.cl/estadisticas/>

Secretaría do Tesouro (Brasil): <http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica>

IPEA (Brasil): <http://www.ipeadata.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia y Estatística: <http://www.ibge.gov.br>

Ministerio de Economía (Argentina): <http://www.indec.mecon.ar/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina): <http://www.indec.gov.ar/>

ANEXO I: ORGANIZACIÓN DE ITAMARATY Y EL PALACIO SAN MARTÍN

El cambio en la organización de Itamaraty de los años 60's al 2006 -año de la última reforma- se produjo del modo descrito más detalladamente por Puntigliano (2008) y que sólo transcribimos a continuación:

- Secretaría General de Política Exterior
 - Ceremonial
 - Comissão de Promoções
 - Serviço de Demarcação de Fronteiras
 - Seção de Segurança Nacional
 - Serviço de Relações com o Congresso
 - Departamento Consular e de Imigração
 - Divisão Consular
 - Divisão de Passaportes
 - Divisão de Imigração
 - Departamento de Assessoramentos Jurídicos
 - Divisão de Atos Internacionais
 - Divisão Jurídica
 - Departamento Cultural e de Informações
 - Divisão de Cooperação Intelectual
 - Divisão de Difusão Cultural
 - Divisão de Informações
 - Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Americanos
 - Divisão América Central
 - Divisão América Setentrional
 - Divisão América Meridional
 - Divisão OEA
 - Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Ocidental e África
 - Divisão Europa Ocidental
 - Divisão da África
 - Divisão Oriente Próximo
 - Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Oriental e Ásia
 - Divisão Europa Oriental
 - Divisão Ásia e Oceania
 - Secretaria Geral Adjunta para Assuntos de Organizações Internacionais
 - Divisão da ONU
 - Divisão Conferências, Organismos e Assuntos Gerais
 - Secretaria Geral Adjunta para Assuntos Económicos
 - Divisão Política Comercial
 - Divisão Produtos de Base
 - Divisão de Cooperação Económica e Técnica
 - Divisão de Transporte e Comunicações
 - Divisão de Propagação e Expansão Comercial
 - Departamento de Administração
 - Divisão de Orçamento e Organização
 - Divisão do Pessoal
 - Divisão do Material e Património
 - Divisão de Comunicações e Arquivo

- Divisão de Documentação
- Museu Histórico e Diplomático
- Serviços Auxiliares de Administração
- Instituto Rio Branco

Tras las sucesivas reformas que se dieron desde 1960, más aceleradamente en los años 90's, y consolidadas bajo una nueva estructura organizativa en 2006, Itamaraty luce hoy de este modo:

MRE Brasil

- Ministério de Relações Exteriores
 - Secretaria de Planejamento Diplomático (SPD)
 - Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA)
 - Assessoria de Imprensa do Gabinete (AIG)
 - Consultoria Jurídica (CONJUR)
 - Secretaria de Controle Interno (CISSET)
-
- Secretaria Geral das Relações Exteriores
 - Ceremonial
 - Gabinete do Secretario Geral
 - Corregedoria do Serviço Exterior
 - Inspeção Geral do Serviço Exterior
 - Instituto Rio Branco
 - Subsecretaria-Geral Política I
 - Divisão dos Estados Unidos e Canadá
 - Departamento da Europa
 - Divisão da Europa I
 - Divisão da Europa II
 - Departamento de Organismos Internacionais
 - Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis
 - Divisão das Nações Unidas
 - Divisão da Organização dos Estados Americanos
 - Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais
 - Divisão do Meio Ambiente
 - Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
 - Divisão do Mar da Antártida e do Espaço
 - Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais
 - Divisão de Direitos Humanos
 - Divisão de Temas Sociais
 - Subsecretaria-Geral Política II
 - Departamento da África
 - Divisão da África I
 - Divisão da África II
 - Divisão da África III
 - Departamento do Oriente Médio e Ásia Central
 - Divisão do Oriente Médio I
 - Divisão do Oriente Médio II
 - Divisão da Ásia Central
 - Departamento da Ásia e Oceania

- Divisão da Ásia e Oceania I
 - Divisão da Ásia e Oceania II
- Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos e Tecnológicos
 - Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica
 - Divisão de Propriedade Intelectual
 - Divisão de Ciência e Tecnologia
 - Departamento Econômico
 - Divisão de Acesso a Mercados
 - Divisão de Serviços, Investimentos e de Assuntos Financeiros
 - Divisão de Agricultura e Produtos de Base
 - Divisão de Defesa Comercial e Salvaguardas
 - Coordenação-Geral dos Contenciosos
 - Coordenação-Geral de Organizações Econômicas
- Subsecretaria-Geral da América do Sul
 - Departamento da América do Sul
 - Divisão da América Meridional I
 - Divisão da América Meridional II
 - Divisão Econômica da América do Sul
 - Divisão de Fronteira
 - Departamento de Integração
 - Divisão de Integração Regional
 - Divisão do Mercado Comum do Sul
 - Departamento de Negociações Internacionais
 - Divisão da Área de Livre Comércio das Américas
 - Divisão da União Européia e Negociações Comerciais Extraregionais
 - Departamento das Américas do Norte, Central e Caribe
 - Divisão de México, América Central e Caribe
- Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior
 - Agência Brasileira de Cooperação
 - Coordenação Geral de Planejamento Estratégico da Cooperação
 - Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
 - Coordenação Geral e Acompanhamento de Projetos de Planejamento Administrativo
 - Coordenação Geral de Comunicação e Informação
 - Coordenação Geral de Cooperação Técnica no Ambito Federativo
 - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral
 - Coordenação Geral de Cooperação Técnica Recebida Bilateral
 - Departamento das comunidades Brasileiras no Exterior
 - Divisão de Assistência Consular
 - Divisão de Atos Internacionais
 - Divisão de Integração
 - Divisão de Passaportes
 - Divisão Jurídica
 - Departamento Cultural
 - Coordenação de Divulgação
 - Divisão de Acordos e Assuntos Multilaterais
 - Divisão de Operações de Difusão Cultural
 - Divisão da Língua Portuguesa
 - Divisão de Temas Educacionais

- Departamento de Promoção Comercial
 - Divisão de Informação Comercial
 - Divisão de Operações de Promoção Comercial
 - Divisão de Programas de Promoção Comercial
 - Divisão de Feiras e Turismo

MRE Argentina

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (2012)
 - Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales
 - Subsecretaría de Integración Económica Americana y MERCOSUR
 - Dirección General del MERCOSUR
 - Dirección de Asuntos Económicos y Comerciales del Mercosur
 - Dirección de Asuntos Institucionales del Mercosur
 - Dirección General de Integración Económica
 - Dirección de Integración Económica Latinoamericana
 - Dirección de América del Norte y Asuntos Hemisféricos
 - Unidad de Integración Productiva y PYME
 - Representación Especial para la Integración Económica Regional y la Participación Social
 - Subsecretaría de Negociaciones Económicas Internacionales
 - Dirección Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales
 - Dirección de Negociaciones Económicas Bilaterales
 - Dirección de Negociaciones Económicas Multilaterales
 - Dirección de Solución de Controversias Económicas Internacionales
 - Dirección de Temas Económicos Especiales
 - Unidad de Coordinación de Temas de OCDE
 - Unidad de Negociaciones con la Unión Europea
 - Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial
 - Dirección Nacional de Relaciones Insitucionales y Comunicación sobre Inversión
 - Dirección Nacional de Estrategias y Ambiente de Inversión
 - Dirección General de Promoción de Exportaciones
 - Dirección de Promoción de Exportaciones
 - Dirección de Información Comercial
 - Programa de Apoyo al Comercio Exterior
 - Dirección General de Estrategias de Comercio Exterior
 - Dirección de Evaluación de Mercados Externos
 - Dirección de Normativa y Logística
 - Dirección de Oferta Exportable
 - Dirección Nacional de Operaciones y Servicios al Inversor
 - Dirección de Apoyo al Turismo y Promoción de Inversiones
 - Unidad de Promoción de Exportaciones y Bienes Audiovisuales
 - Unidad de Coordinación General del Sistema de Compras de Naciones Unidas
 - Unidad de Seguimiento de Eventos BIE
 - Unidad de Promoción y Apoyo a Empresas Exportadoras
 - Coordinación de Temas Agrícolas
 - Fundación Exportar
 - Secretaría de Relaciones Exteriores
 - Subsecretaría de Política Exterior
 - Dirección General de Asuntos Ambientales
 - Dirección General de Asuntos Antárticos
 - Dirección General de Asuntos Culturales
 - Dirección General de Asuntos Internacionales de Drogas

- Dirección General de Derechos Humanos
- Dirección General de Malvinas e Islas del Atlántico Sur
- Dirección de África del Norte y Medio Oriente
- Dirección de África Subsahariana
- Dirección de América del Norte
- Dirección de Asia y Oceanía
- Dirección de Europa Comunitaria
- Dirección de Unión Europea
- Dirección de Europa del Este
- Dirección de la Mujer
- Dirección de Organismos Internacionales
- Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales
- Representante Especial para Asuntos de Terrorismo y Delitos Conexos
- Subsecretaría de Política Latinoamericana
 - Dirección General de Política Latinoamericana
 - Dirección de Países Limítrofes
 - Dirección de Países Andinos
 - Dirección de América Central, Caribe y México
 - Dirección de Límites y Fronteras
 - Dirección de Asuntos Regionales
 - Dirección de Coordinación de las Comisiones Vinculadas a la Cuenca del Plata
 - Dirección de Mercosur Político
 - Comisión Nacional de Límites Internacionales
 - Instituto Nacional del Hielo Continental
- Subsecretaría de Relaciones Institucionales
 - Dirección General de Relaciones Institucionales
 - Dirección de Asuntos Nacionales
 - Dirección de Asuntos Federales Electorales
 - Dirección de Asuntos Parlamentarios
 - Dirección de Organizaciones Intermedias
- Dirección General de Asuntos Consulares
- Dirección General de Consejería Legal
- Consejo Consultivo Sobre Temas Vinculados al Atlántico Sur
- Grupo Especial de Asuntos Tecnológicos
- Representante Especial para los Temas de la Mujer en el Ámbito Internacional
- Secretaría de Culto
 - Subsecretaría de Culto
- Secretaría de Coordinación y Cooperación Internacional
 - Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa
- Unidad de Auditoría Interna

Embajadas de Argentina

Alemania, Angola, Arabia Saudita, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Autoridad Nacional Palestina, Beirut, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, España, Estados Unidos, Filipinas, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Guatemala, Haití, Holanda, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irán, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kenia, Kuwait, Libia, Malasia, Marruecos, México, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paquistán, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Checa, República Dominicana, Rumania, Rusia, Santa Sede, Serbia, Siria, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Vietnam.

Embajadas de Brasil

Albania, Alemania, Angola, Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Argelia, Armenia, Australia, Austria, Autoridad Nacional Palestina, Azerbaijón, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Beirut, Bélgica, Belice, Benin, Bielorrusia, Bol via, Botswana, Brasil, B lgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Camer n, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Corea del Norte, Costa de Marfil, Costa Rica, Croacia, Cuba, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos  rabes Unidos, Eslov quia, Eslov nia, España, Estados Unidos, Eti pia, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabon, Ge rgia, Ghana, Gran Bret a, Granada, Gr cia, Guatemala, Guayana Francesa, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Holanda, Honduras, Hungría,  ndia, Indon sia, Irak, Iran, Irlanda, Israel, Italia, , Jamaica, Japón, Jord nia, Kazajistán, Kenia, Kuwait, L bia, Mal sia, Mali, Marruecos, Maurit nia, México, Mozambique, Myanmar, Nam bia, Nepal, Nicaragua, Nig ria, Noruega, Nueva Zel ndia, Oman, Panamá, Paquistán, Paraguay, Perú, Pol nia, Portugal, Qatar, República de Congo, República Checa, República de Guinea, República Democrática del Congo, República Dominicana, Rumania, Rusia, San Kitz y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Santa Sede, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Singapur, S ria, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudan, Suecia, Suiza, Suriname, Tailandia, Taiwan, Tanz nia, Timor Leste, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Ucr nia, Uruguay, Venezuela , Vietnam, Zâmbia, Zimbabwe.

ANEXO II: INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURA MINISTERIAL EN ARGENTINA Y BRASIL

Internacionalización de los Ministerios en Brasil (De França & Ratton: 2010)

- Ministério do Meio Ambiente
 - Secretaria Ejecutiva (B)
 - Departamento de Gestão Estratégica (B)
 - Departamento de Economia e Meio Ambiente (A)
 - Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento (A)
 - Assessoria de Assuntos Internacionais (B)
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Biodiversidade e Florestas (C)
 - Departamento de Conservação da Biodiversidade (C)
 - Departamento de Florestas (A)
 - Departamento de Áreas Protegidas (A)
 - Departamento de Patrimônio Genético (A)
 - Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (B)
 - Departamento de Recursos Hídricos (A)
 - Departamento de Revitalização de Bacias Hidrográficas (A)
 - Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (C)
 - Departamento de Mudanças Climáticas (C)
 - Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental (A)
 - Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (B)
 - Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental (B)
 - Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente
 - Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental
- Ministério da Defesa
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Política Estratégica e Assuntos Internacionais (C)
 - Departamento de Política e Estratégia (A)
 - Departamento de Inteligência Estratégica (A)
 - Departamento de Assuntos Internacionais (C)
 - Representação do Brasil na Junta Interamericana de Defesa
 - Secretaria Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (B)
 - Departamento de Ensino e Cooperação (B)
 - Centro de Catalogação das Forças Armadas (B)
 - Secretaria de Aviação Civil (C)
 - Secretaria de Controle Interno (A)
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio (C)
 - Departamento de Assuntos Internacionais (C)
 - Departamento de Negociações Sanitárias e Fitosanitárias (C)
 - Departamento de Promoção Internacional do Agronegócio (B)
 - Secretaria de Defesa da Pecuária (C)
 - Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas (C)
 - Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuários (C)
 - Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal (C)
 - Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (C)
 - Departamento de Sanidade Vegetal (C)
 - Departamento de Saúde Animal (C)

- Secretaria de Política Agrícola (C)
 - Departamento de Comercialización e Abastecimiento Agrícola (C)
 - Departamento de Economía Agrícola (C)
 - Departamento de Gestión del Risco Rural (C)
- Secretaria de Producción e Agroenergía (C)
 - Departamento de Cana-de-Açúcar e Agroenergía (C)
 - Departamento del Café (C)
- Secretaria de Desarrollo Agropecuario e Cooperativismo (C)
 - Departamento de Cooperativismo e Asociativismo (C)
 - Departamento de Infraestructura e Logística (C)
 - Departamento de Propiedad Intelectual e tecnología da Agropecuária (C)
 - Departamento de Sistemas de Producción e Sustentabilidade (C)
- Ministerio do Desenvolvimento Agrário
 - Gabinete (C)
 - Assessoria Internacional e de Promoção Comercial
 - Secretaria Executiva (A)
- Ministério do Turismo
 - Gabinete (C)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Nacional de Políticas do Turismo (B)
 - Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo (C)
 - Departamento Relações Internacionais do Turismo (C)
 - Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (A)
 - Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (B)
 - Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos (B)
- Ministério da Integração Nacional
 - Gabinete (A)
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Executiva (A)
 - Departamento de Gestão Estratégica (A)
 - Secretaria Nacional de Defesa Civil (B)
 - Departamento de Articulação e Gestão (A)
 - Departamento de Minimização de Desastres (B)
- Ministério da Justiça
 - Gabinete (B)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Reforma do Judiciário (B)
 - Departamento de Polícia Federal
 - Diretoria de Combata ao Crime Organizado (A)
 - Diretor Técnico Científico (B)
 - Diretoria de Administração e Logística Policial (B)
 - Diretoria Executiva (A)
 - Diretoria de Gestão de Pessoal (B)
 - Secretaria Nacional de Justiça (B)
 - Departamento de Estrangeiros (A)
 - Coordenação Geral de Assuntos de Refugiados
 - Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (C)
 - Coordenação Geral de Cooperação Jurídica Internacional
 - Secretaria Nacional de Segurança Pública (B)
 - Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (A)

- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
 - Gabinete (C)
 - Assessoria Internacional (C)
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria do Desenvolvimento da Produção (C)
 - Departamento de Micros, Pequenas e Médias Empresas (C)
 - Departamento de Competitividade Industrial (A)
 - Departamento de Setores Intensivos em Capital e Tecnologia (C)
 - Departamento das Indústrias de Equipamento e Transporte (C)
 - Departamento de Indústrias em Mão-de-Obra e Recursos Naturais (C)
 - Secretaria de Tecnologia Industrial (C)
 - Departamento de Política Tecnológica (C)
 - Departamento de Articulação Tecnológica (C)
 - Secretaria de Comércio Exterior
 - Departamento de Operações de Comércio Exterior (B)
 - Departamento de Negociações Internacionais (C)
 - Departamento de Defesa Comercial (C)
 - Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (B)
 - Secretaria de Comércio e Serviços (C)
 - Departamento de Políticas de Comércio e Serviços (C)
- Ministério da Ciência e Tecnologia
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Assessoria de Captação de Recursos (B)
 - Assessoria de Assuntos Internacionais (B)
 - Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social (C)
 - Departamento de Popularização e Difusão da Ciência e Tecnologia (B)
 - Departamento de Ações Regionais para a Inclusão Social (B)
 - Instituto Nacional do Semi-Arido (B)
 - Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (B)
 - Departamento de Políticas e programas Temáticos (B)
 - Secretaria de Política de Informática (C)
 - Departamento de Políticas e Programas Sectoriais em Tecnologia, Informática e Comunicação (C)
- Ministério da Educação
 - Gabinete (B)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Educação Superior (B)
 - Secretaria de Educação Especial (B)
 - Secretaria de Educação a Distância (B)
 - Direção de Regulação e Supervisão em Educação a Distância (A)
 - Secretaria de Educação Básica (B)
 - Direção de Concepções e Regulações para a Educação Básica (B)
 - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (B)
 - Direção de Articulação e Projetos Espaciais (B)
 - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (B)
 - Direção de Educação para a Diversidade (B)
 - Direção de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (B)
- Ministério das Cidades
 - Gabinete (A)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (A)

- Departamento de Aguas e Esgotos
- Ministério de Saúde
 - Gabinete (B)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Executiva (A)
 - Secretaria de Vigilância em Saúde (B)
 - Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (B)
- Ministério de Fazenda
 - Gabinete
 - Assessoria Internacional
 - Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (C)
 - Secretaria da Receita Federal (C)
 - Assessoria de Assuntos internacionais
 - Secretaria do Tesouro Nacional (A)
 - Secretaria de Política Econômica (A)
 - Secretaria de Acompanhamento Econômico (A)
 - Coordenadora Geral de Concorrência Internacional
 - Escola de Administração Fazendária (B)
 - Secretaria de Assuntos Internacionais (C)
 - Conselho Nacional de Política Fazendária (A)
 - Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (A)
 - Conselho Nacional de Recursos Privados (A)
 - Comitê de Avaliação de Créditos ao Exterior (A)
- Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria de Assuntos Internacionais (C)
 - Coordenação Geral de Políticas com Organismos e Negociações Comerciais, Bilaterais e Multilaterais (C)
 - Secretaria de Gestão (B)
 - Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão (A)
 - Departamento de Serviços de Redes (A)
 - Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos (A)
- Ministério da Previdência Social
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Executiva (A)
 - Secretaria de Políticas de Previdência Social (C)
 - Coordenação de Articulação Internacional
 - Assessoria de Assuntos Internacionais
 - Secretaria de Previdência Complementar (C)
 - Secretaria de Receita Previdenciária
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
 - Gabinete (A)
 - Assessoria Internacional (A)
 - Consultoria Jurídica (A)
 - Secretaria Executiva (A)
- Ministerio dos Esportes
 - Gabinete
 - Assessoria Internacional

- Consultoría Jurídica (A)
- Secretaría Executva (A)
 - Representante Estadual no Rio de Janeiro
- Secretaria Nacional do Esporte Educacional (B)
- Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Esporte e Lazer (B)
- Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento (B)
 - Departamento de Esportes de Base de Alto Rendimento (B)
- Ministerio dos Transportes
 - Gabinete (A)
 - Assessoria Internacional (A)
 - Consultoría Jurídica (A)
 - Secretaria de Política Nacional de Transportes
 - Secretaria de Fomento para as Ações de Transporte
 - Departamento do Fundo Nacional de Infraestrutura de Transportes
- Ministério das Comunicações
 - Gabinete
 - Assessoria Internacional
 - Consultoría Jurídica (A)
 - Secretaria Executva (B)
 - Subsecretaria de Serviços Postais
 - Secretaria de Telecomunicações (B)
- Ministério da Cultura
 - Consultoría Jurídica (A)
 - Secretaria Executva (B)
 - Diretoria de Assuntos Internacionais (C)
 - Secretaria de Políticas Culturais (A)
 - Secretaria do Audiovisual (B)
- Ministério de Minas e Energia
 - Gabinete (C)
 - Assessoria Internacional
 - Consultoría Jurídica (A)
 - Secretaria de Energia Elétrica (C)
 - Departamento de Gestão do Setor Elétrico
 - Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis (A)
 - Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural (A)
 - Departamento de Combustíveis Derivados de Petróleo (A)
- Ministério do Trabalho e Emprego
 - Gabinete (A)
 - Assessoria Internacional (C)
 - Coordenação de Assuntos Internacionais (A)
 - Divisão de Organismos Internacionais (C)
 - Consultoría Jurídica (A)
 - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (A)
 - Secretaria de Relações do Trabalho (A)
 - Secretaria de Inspeção do Trabalho (B)
 - Departamento de Fiscalização do Trabalho (B)
 - Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho (B)

Internacionalización de los Ministerios en Argentina (2012)

- Ministerio del Interior¹⁴²
 - Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (B)
 - Subsecretaría de Coordinación (A)
 - Secretaría de Interior
 - Instituto Nacional de Capacitación Política (B)
 - Subsecretaría del Interior (C)
 - Dirección Nacional de Población (B)
 - Dirección General del Archivo General de la Nación (A)
 - Dirección Nacional de Migraciones (B)
 - Secretaría Nacional de Asuntos Políticos y Electorales
 - Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad (A)
 - Comisión Nacional de Excombatientes de Malvinas (A)
 - Secretaría de Asuntos Municipales
 - Instituto Federal de Asuntos Municipales (A)
- Ministerio de Defensa¹⁴³ (8 de 18)
 - Jefe de Gabinete de Asesores (A)
 - Subsecretario de Coordinación (A)
 - Secretario de Estrategia y Asuntos Militares (B)
 - Subsecretario de Formación (B)
 - Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (C)
 - Secretario de Planeamiento
 - Subsecretaría de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico (C)
 - Secretario de Asuntos Internacionales (C)
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas¹⁴⁴
 - Secretaría Legal y Administrativa (A)
 - Secretaría de Comercio Exterior (C)
 - Subsecretaría de Comercio Exterior y Relaciones Internacionales (B)
 - Secretaría de Finanzas (C)
 - Subsecretaría de Financiamiento (C)
 - Secretaría de Hacienda
 - Subsecretaría de Relaciones con Provincias (B)
 - Subsecretaría de Ingresos Públicos (B)
 - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo (C)
 - Subsecretaría de Coordinación Económica (A)
 - Subsecretaría de Programación Macroeconómica (A)
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios¹⁴⁵
 - Secretaría de Obras Públicas
 - Subsecretaría de Coordinación de la Obra Pública Federal (B)
 - Subsecretaría de Obras Públicas (C)
 - Subsecretaría de Recursos Hídricos (C)
 - Secretaría de Comunicaciones (C)
 - Dirección Nacional de Actividad Postal (A)
 - Dirección Nacional de Telecomunicaciones (A)
 - Secretaría de Energía (B)
 - Subsecretaría de Combustibles (A)

¹⁴² Decreto 258/2003; <http://www.mininterior.gov.ar>

¹⁴³ <http://www.mindef.gov.ar/>

¹⁴⁴ <http://contenidos.mecon.gov.ar/> y Decreto 2085/2011

¹⁴⁵ <http://www.minplan.gov.ar/>

- Subsecretaría de Energía Eléctrica (A)
 - Dirección General de Cooperación y Asistencia financiera (C)
 - Dirección Nacional de Planeamiento y Coordinación de Políticas Energéticas (B)
- Secretaría de Minería (B)
- Secretaría de Transportes (C)
 - Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (B)
 - Subsecretaría de transporte aerocomercial (C)
 - Dirección de Legislación y Acuerdos (C)
 - Dirección General de Planificación y Coordinación del Transporte (A)
- Ministerio Justicia y Derechos Humanos¹⁴⁶
 - Secretaría de Justicia (B)
 - Subsecretaría de Política Criminal (B)
 - Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial (A)
 - Secretaría de Derechos Humanos (C)
 - Subsecretaría de Protección de los Derechos Humanos (B)
 - Subsecretaría de Promoción de los Derechos Humanos (B)
- Ministerio de Educación¹⁴⁷
 - Dirección Nacional de Cooperación Internacional (B)
 - Subsecretaría de Coordinación Administrativa (B)
 - Dirección General Unidad de Financiamiento Internacional (B)
 - Secretaría de Políticas Universitarias (B)
 - Dirección Nacional de Programación y Coordinación Universitaria (B)
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva¹⁴⁸
 - Subsecretaría de Coordinación Administrativa (B)
 - Dirección General de Proyectos con Financiamiento Externo (B)
 - Dirección Nacional de Relaciones Internacionales (B)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social¹⁴⁹
 - Dirección de Asuntos Internacionales (B)
 - Secretaría de Seguridad Social
 - Secretaría de Trabajo
 - Dirección Nacional de Regulaciones del Trabajo (B)
 - Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social
 - Dirección Nacional de Fiscalización (A)
 - Secretaría de Empleo
 - Dirección de Programación Financiera de Programas de Empleo y Capacitación Laboral (B)
 - Subsecretaría de Coordinación
 - Dirección General de Asuntos Jurídicos (B)
 - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales
 - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (B)
 - Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (A)

¹⁴⁶ <http://www.jus.gov.ar/>

¹⁴⁷ Decisión Administrativa 20/2002; Decreto 357/2002; <http://portal.educacion.gov.ar/>

¹⁴⁸ Decisión Administrativa 85/2008; Decreto 21/2007; <http://www.mincyt.gov.ar/>

¹⁴⁹ Decisión Administrativa 917/2010; <http://www.trabajo.gov.ar/>

- Ministerio de Salud¹⁵⁰
 - Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos (B)
 - Subsecretaría de Políticas, Regulación y Fiscalización (B)
 - Dirección Nacional de Coordinación Sanitaria y Calidad en Servicios de Salud (B)
 - Dirección Nacional de Registro, Fiscalización y Sanidad de Fronteras (B)
 - Secretaría de Promoción y Programas Sanitarios (B)
 - Subsecretaría de Salud Comunitaria
 - Subsecretaría de Prevención y Control de Riesgos
 - Dirección Nacional de Emergencias Sanitarias (B)
 - Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias (C)
 - Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e Investigación (C)
 - Dirección Nacional de Relaciones Internacionales (B)
- Ministerio de Desarrollo Social¹⁵¹
 - Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional
 - Dirección General de Administración
 - Dirección de Fondos de Administración Financiera Internacional
 - Secretaría de Economía Social
 - Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional (B)
 - Secretaría de Gestión y Articulación Institucional (B)
 - Subsecretaría de Abordaje Territorial (B)
 - Dirección Nacional de Apoyo Logístico (B)
 - Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria
 - Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (A)
 - Secretaría de Deporte
 - Subsecretaría de Planeamiento y Gestión Deportiva (B)
- Ministerio de Industria¹⁵²
 - Secretaría de Industria (C)
 - Subsecretaría de Industria (C)
 - Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional (B)
- Ministerio de Turismo¹⁵³
 - Secretaría de Turismo (B)
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca¹⁵⁴
 - Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (C)
 - Subsecretaría de Agricultura (B)
 - Subsecretaría de Ganadería (B)
 - Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (A)
 - Secretaría de Coord. Político - Inst. y Emergencia Agropecuaria (B)
- Ministerio de Seguridad¹⁵⁵
 - Secretaría de Seguridad (B)
 - Subsecretaría de Políticas de Seguridad e Intervención Territorial (B)

¹⁵⁰ Decreto 1343/2007

¹⁵¹ Decreto 20/2007 y Resolución 01/2008

¹⁵² Decreto 2085/2011 y Decreto 1366/2009

¹⁵³ Decreto 919/2010

¹⁵⁴ Decreto 1366/2009

¹⁵⁵ <http://www.minseg.gob.ar>

- Dirección Nacional de Cooperación Regional e Internacional en Seguridad (B)
- Dirección Nacional de Derechos Humanos (B)