

# **Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico**

**LUIS LEANDRO SCHENONI**

Universidad Católica Argentina, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

luis\_schenoni@uca.edu.ar

**ESTEBAN ACTIS**

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina

e.actis@conicet.gov.ar

*Durante los últimos veinte años o más, la relación entre Argentina y Brasil ha comenzado a presentar algunas asimetrías que podrían considerarse un avance hacia una hegemonía brasileña en América del Sur y que han impuesto una nueva dinámica a las relaciones bilaterales. Dicha transformación se evidencia en el aumento cuantitativo de las capacidades materiales de Brasil vis a vis su vecino austral, pero también cualitativamente en los aspectos militares y económicos de su relación bilateral. Intentando comprender dicho proceso, este artículo analiza los conceptos de balance de poder y hegemonía, para luego evaluar hasta qué punto y en qué aspectos esta relación unipolar se ajusta a uno u otro tipo ideal. Un estudio pormenorizado de las dimensiones económica y militar de la relación bilateral evidencia que es sólo en el aspecto económico que la relación se presenta cada vez más asimétrica, aunque se mantiene aún muy lejos de una hegemonía regional. Finalmente, se propone el concepto de “unipolaridad regional con sesgo económico” como una buena descripción del estado actual de las relaciones Argentina-Brasil.*

## **Introducción**

Por su peso relativo y sus ambiciones de política externa, Brasil pareciera estar transitando el camino hacia una hegemonía sobre América del Sur. El poder relativo de Brasil se ha incrementado desde finales del siglo XX, llevando al gigante sudamericano a ser un actor central de un orden internacional que se direcciona hacia el equilibrio multipolar. Asimismo, la comunidad académica de las relaciones internacionales (RRII) ha entendido que dicha situación reestructura fundamentalmente las relaciones con sus

vecinos (Malamud, 2011; Flandes y Wehner, 2012). Sin embargo, pocos analistas han pensado sobre las consecuencias que este fenómeno tiene para la región. El nuevo equilibrio multipolar en el nivel sistémico está generando desequilibrios en los niveles subsistémicos y América del Sur no escapa a esta lógica (Schenoni, 2012). En otras palabras, el ascenso de Brasil ha incrementado las asimetrías de poder con sus pares regionales, especialmente con aquellos que han competido con Brasil por más de una centuria, como es el caso de Argentina.

A partir de las nociones de “hegemonía” y “balance de poder” de las principales corrientes racionalistas (neorrealismo y neoliberalismo) de las RRII, el presente trabajo intenta contribuir a una reflexión analítica sobre las características que ha adoptado la relación bilateral entre Argentina y Brasil a comienzos del siglo XXI. Se pregunta, ¿cómo puede caracterizarse el estado actual de la relación bilateral entre Argentina y Brasil, teniendo en cuenta que la importante brecha entre los atributos duros de poder a favor de Brasil no llegan a estructurar una relación hegemónica, pero tampoco se encuadran en el tradicional balance de poder? En suma, es un trabajo de conceptualización con sustento en el relevamiento de datos empíricos.

Como respuesta al interrogante planteado, se postula la noción de “unipolaridad regional de sesgo económico” como una herramienta conceptual que comprende el estado actual del vínculo bilateral, caracterizada por una creciente disparidad estructural de poder y crecientes asimetrías económicas pero sin una primacía militar clara. El trabajo se estructura en cuatro secciones. La primera, define lo que las RRII entienden por hegemonía y balance de poder, de acuerdo a sus dimensiones tanto militares como económicas, situando entre estos extremos la noción de unipolaridad regional. La segunda, se centra en una descripción de la dimensión militar del vínculo entre Argentina y Brasil. La tercera describe el incremento de las asimetrías económicas a favor de Brasil, en el aspecto productivo, comercial y financiero. Por último, un apartado de síntesis y reflexiones finales donde se destaca la noción de unipolaridad con sesgo económico como una buena descripción del estado actual de la relación bilateral.

## **Definiendo hegemonía, balance y unipolaridad**

El *mainstream* de la teoría de RRII (los enfoques neorrealista y neoliberal) ha trabajado por mucho tiempo los conceptos de balance y hegemonía<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El debate en torno a las posibilidades de cooperación bajo una situación de equilibrio, provocado por el texto central del neorrealismo (Waltz, 1979), alcanzó su máxima expresión en el debate que mantuvieron las dos escuelas en los años '80 (Axelrod y Keohane, 1985;

Para estas corrientes teóricas, la hegemonía explica un sistema vertical y el balance un sistema horizontal, que se rigen por lógicas diferentes en los aspectos militar y económico de las relaciones internacionales.

En general, la hegemonía es una situación en que, en la dimensión militar, un Estado (llamado hegemón) posee suficiente capacidad de coacción como para imponerse sistemáticamente al desafío militar de sus contrapartes (Gilpin, 1981; Krasner, 1976) aunque nunca posee el poder suficiente para conquistarlas territorialmente. En relación a la dimensión económica del sistema, el hegemón 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; Kindleberger, 1973).

Por otro lado, el equilibrio o balance de poder implica según Kenneth Waltz (1979) que, en el aspecto militar, ninguno de los actores puede estar seguro de su capacidad de imponerse a su contraparte. En el aspecto económico, los actores son “funcionalmente equivalentes”, siendo perfectamente autónomos y simétricos en los aspectos productivo, comercial y financiero; como consecuencia de la paridad militar y la equivalencia funcional antes descritas, los actores son teóricamente idénticos (Axelrod y Keohane, 1985).

**Cuadro 1**  
Dimensiones de una relación balanceada y hegemónica

	Balance de poder	Hegemonía
Militar	Hipótesis de conflicto equilibrada.	Victoria asegurada del hegemón.
Comercial	Escasa importancia relativa del comercio bilateral.	Gran importancia relativa del comercio bilateral.
Productiva	Similar agregación de valor y perfil productivo.	El hegemón concentra la producción de bienes de mayor valor agregado.
Financiera	Escasa importancia relativa de la inversión bilateral.	Gran importancia de la inversión bilateral de carácter unidireccional.

Fuente: elaboración de los autores.

---

Grieco, 1993). Neorrealistas y neoliberales también desarrollaron distintas visiones sobre las características de la hegemonía y las posibilidades de cooperación en tales escenarios (Gilpin, 1981; Keohane, 1984).

La relación entre Argentina y Brasil, que hasta los años '70 se ubicaría claramente en el tipo ideal del balance de poder, ha cambiado en varias de estas cuatro dimensiones aunque sin alcanzar el ideal de la hegemonía brasileña. Sin embargo, la interacción entre estos dos conceptos —es decir, el paso del equilibrio a la hegemonía o viceversa—, fue hasta el momento escasamente elaborada. Este trabajo parte del supuesto realista neoclásico (Rose, 1998) de que (i) es posible el paso pacífico de una estructura de equilibrio a una unipolar e incluso hegemónica, cuando (ii) se producen determinados cambios en el nivel de la unidad, es decir, en la política doméstica de los estados en cuestión (Schenoni, 2012).

Nótese que las capacidades materiales (atributos duros de poder como el tamaño del PBI o del gasto militar) no definen a las situaciones de equilibrio o hegemonía. En la asimetría de capacidades subyace obviamente el paso de una situación de equilibrio a una situación de hegemonía, pero la misma dice muy poco respecto de la característica de la relación. De modo que el paso de una situación a otra, además de suponer el incremento de las capacidades de un actor, requiere fundamentalmente que uno de dos actores “funcionalmente equivalentes”, perfectamente autónomos y similares en los aspectos productivo, comercial y financiero, pase a tener una notable superioridad militar, controlando el acceso a materias primas y fuentes de capital, regulando los mercados y poseyendo ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado.

Pero si la relación Argentina-Brasil no es balanceada ni hegemónica, ¿cómo se la puede definir? Las RRII han encontrado una respuesta a esta pregunta, específicamente analizando la situación de Estados Unidos después de la caída de la Unión Soviética. En América del Sur, tras el declive argentino<sup>2</sup>, la relación se ha tornado unipolar (Wilkinson, 1999).

La idea de unipolaridad es algo menos comprehensiva que los ideales de balance o hegemonía. En lugar de hablarnos de estructuras productivas, comerciales, financieras y militares, simplemente nos habla de atributos de poder asimétricos. Mientras que el balance se caracteriza por paridades de poder y la hegemonía por grandes asimetrías de poder, la unipolaridad es una situación en la que, básicamente, el poder de la primera potencia es más de tres veces el del segundo estado de un sistema (Schweller, 1998),

---

<sup>2</sup> Entendemos aquí que el declive argentino puede verse, fundamentalmente, en la evolución de factores estructurales, como la participación de este país en el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC) y el PBI regionales. Esta evolución está, desde ya, relacionada con fenómenos coyunturales como las profundas crisis económicas de 1989 y 2001, que llevaron a una situación de colapso de las capacidades estatales. Si bien la Argentina recuperó en la primera década del siglo XXI algunas de estas capacidades como así también la senda del crecimiento económico, estos factores estructurales y los impactos de sendas crisis continúan limitando sus aspiraciones.

pero no es suficiente para tornarla hegemónica, pues estas disparidades de poder no se plasman en diferentes funciones económicas y militares en el sistema.

Argentina y Brasil poseían en 1950 el 22 y el 35 por ciento del poder sudamericano, respectivamente (CINC, 2013)<sup>3</sup>, conformando un balance bipolar en América del Sur. Hoy, Brasil representa el 50 por ciento del poder regional y Argentina sólo un 10 por ciento (Merke, 2013) lo que nos lleva a concluir que el subsistema sudamericano se ha tornando unipolar (Martin, 2006)<sup>4</sup>, aunque no hegemónico.

La unipolaridad, a su vez, puede tener sesgos militares o económicos. En el caso de Estados Unidos, es claro que la actual superpotencia no lo es por virtud de su poder global (en términos del CINC, donde es superado por China), o por su poder económico (representando sólo el 19 por ciento del PBI global y donde será alcanzado por China en pocos años) sino por su poderío militar, casi hegemónico, ya que se calcula que los Estados Unidos acumulan más del 39 por ciento del gasto militar global y podrían luchar contra tres potencias a la vez sin ser derrotados en ningún escenario (Wohlforth et al., 2011). La unipolaridad brasileña en América del Sur, como veremos en las próximas secciones, es radicalmente distinta. Fundamentalmente económica.

---

<sup>3</sup> Medido por el índice compuesto de capacidades nacionales (CINC) del proyecto *Correlates of War*, esto es en relación a 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. La pertinencia de este indicador para medir el poder relativo de los actores de un sistema internacional es de uso frecuente en las RRII. Es menester señalar que *Correlates War* es un prestigioso proyecto académico surgido en Estados Unidos que releva, desde 1963, datos empíricos en RRII. La base de datos del proyecto son utilizados en las principales universidades de Estados Unidos, como Harvard (véase <http://thedata.harvard.edu/dvn/dv/cow>).

<sup>4</sup> Martin desarrolla un índice alternativo propio para la región, en el que 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). Este autor alcanza 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).

## La dimensión militar de la relación unipolar: simetrías persistentes

Como destacamos en la sección anterior, el paso del balance a la hegemonía tiene como condición necesaria que la relación militar entre los países de un determinado sistema se torne fundamentalmente desequilibrada, al punto que uno de ellos pueda estar seguro de vencer sistemáticamente a su contraparte en cualquier hipótesis de conflicto. En lo que respecta a la Argentina y Brasil, aunque las diferencias militares existen, la relación bilateral está lejos de enmarcarse en este tipo ideal. Los dos países mantienen, de hecho, una relación militar relativamente simétrica, si consideramos su peso territorial, demográfico y económico.

El gasto en defensa de Brasil durante los últimos veinte años promedió un 1,68 por ciento de su PBI, mientras que la Argentina promedió un 1,25 por ciento. Claro que con un producto económico mucho más modesto, el gasto militar argentino de 2010 (3.179 millones de dólares) fue aproximadamente nueve veces inferior al de Brasil (28.096 millones de dólares). En términos globales, Brasil gasta hoy en defensa lo que los siguientes cinco países de la región (Sipri, 2013), constituyendo un 55,5 por ciento del gasto latinoamericano en esta área, mientras que la Argentina sólo constituye un 5 por ciento (IISS, 2013). Este aspecto se traduce en un número mayor de efectivos militares (288 mil frente a 72 mil de la Argentina) en actividad (CINC, 2013) y un tipo de gasto cualitativamente diferente, con proyectos como el de un submarino de propulsión nuclear, que denotan el planteo de objetivos estratégicos de ambición global.

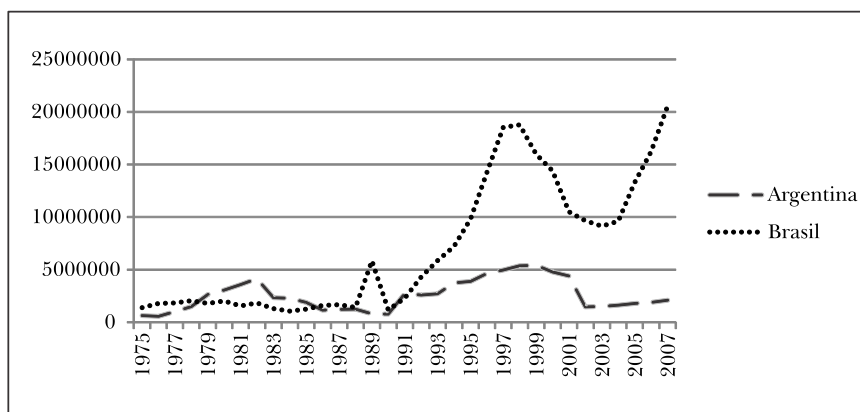
La situación actual contrasta con la de veinte años atrás. En 1991 la Argentina gastó con fines militares un poco más que Brasil, superando los 2 mil millones de dólares corrientes. La reducción relativa del gasto militar argentino desde entonces ha acentuado la percepción del fin de un equilibrio militar.

Esta historia tiene su correlato en un área clave: las industrias militares. Como destaca Ferreira Vidigal (1999: 76),

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.

### Gráfico 1

Gasto militar en miles de dólares corrientes 1975-2007 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración de los autores en base a CINC, 2013.

En Argentina, mientras que los proyectos para la fabricación de blindados medianos (TAM), submarinos convencionales, aviones y misiles fueron estrepitosos fracasos de gestión durante el gobierno militar y luego enterrados por la democracia, la continuidad de las industrias armamentísticas en general y de la aeronáutica y nuclear en particular ha sido notable en Brasil.

En el período 1975-2012, Brasil no compró ningún arma a su vecino austral. Por el contrario, de las 46 compras que Argentina hizo al gigante sudamericano, sólo 11 aviones italianos Aermacchi MB-326, 1 helicóptero americano Iroquois Bell-212/UH-1N y 1 helicóptero ligero francés AS-350/AS-550 Fennec fueron transferidos en segunda mano. El resto de las armas importadas desde Brasil fueron también producidas allí. Fueron 3 EMB-111 Bandeirante y 30 EMB-312 Tucano. Esto es más impresionante aun si consideramos que la Argentina, en el contexto sudamericano, es uno de los países que menos ha comprado (en términos relativos y globales) armas de producción y tecnología brasileña (Sipri, 2013).

¿Por qué ha sido exitoso el proyecto desarrollista en el área de defensa del Brasil? Hay dos diferencias que parecieran explicar este resultado. Por un lado, la caída relativa del presupuesto general de la burocracia estatal argentina en las últimas tres décadas fue estrepitosa, especialmente con los ajustes iniciados en 1977 y durante los primeros años '90<sup>5</sup>. Por el otro, las

<sup>5</sup> El gasto del gobierno central de Brasil, 543 mil millones, contrasta notablemente con los 128 mil millones argentinos, que sigue siendo el segundo Estado más grande de la región (Cepal, 2013a). Esta diferencia puede que sea mayor si consideramos el carácter más federal

diferentes relaciones cívico-militares que sucedieron a los gobiernos autoritarios marcaron profundamente el destino del sector de la defensa como un área de la política de desarrollo.

En efecto, las transiciones a la democracia fueron radicalmente distintas entre sí. Mientras que en Brasil fue iniciada en el propio seno del régimen autoritario y conducida (aunque no sin presiones sociales) por los militares *qua* gobierno (Stepan, 1988), en Argentina los militares salieron después de un estrepitoso colapso en Malvinas y no retuvieron una posición fuerte en términos institucionales o presupuestarios. Jorge Zaverucha (citado en Castro, 2002) argumenta que en Brasil los militares no volvieron a los cuarteles y mantuvieron prerrogativas que los convirtieron en guardianes de una democracia tutelada<sup>6</sup>, aunque también es cierto que la democracia misma fue restableciendo un equilibrio de fuerzas y un control civil más extensivo (Hunter, 1997)<sup>7</sup>. Hoy, este proceso parece continuar en la dirección de una ideología progresivamente más liberal (antimilitar) y la limitación, en pequeñas dosis, de la autoridad de las Fuerzas Armadas en las esferas civiles. En la Argentina, en cambio, el proceso ha sido el inverso y tras décadas de un estrepitoso declive del presupuesto militar que llevó al cierre o privatización del 90 por ciento de las empresas del sector, se ha recuperado en la última década buena parte de la industria de la defensa, mientras que el presupuesto de esta cartera ha crecido más de un 80 por ciento, al ritmo de la economía en general (Battaglino, 2013). En suma, aunque los militares

---

del gasto brasileño. Huelga decir que a pesar de las diferencias estructurales entre ambos países, el gasto del gobierno central argentino fue superior hasta mediados de los años setenta.

<sup>6</sup> Aun después de la Constitución de 1988 las Fuerzas Armadas continuaban garantizando el régimen constitucional, mantenían el control de las principales agencias de inteligencia y oficiales en altos cargos del ejecutivo nacional, en ausencia de un ministerio de defensa (las tres fuerzas estaban en el gabinete). A su vez, no existía una legislación de rutina ni exámenes detallados del Congreso, que tampoco participaba de la promoción de generales. Las FF.AA. mantuvieron también el control de las policías militares y cuerpos de bomberos, existiendo pocas probabilidades de que los militares sean juzgados en tribunales civiles. A la inversa, muchos civiles eran juzgados en cortes militares, incluso por delitos políticos o comunes, y hasta principios de los '90 era común que los militares arrestasen civiles sin mediar orden judicial. Por último, las FF.AA. mantenían la seguridad del presidente, presencia en áreas civiles y tareas de desarrollo, así como la facultad de vender propiedades militares sin rendir cuentas (Castro, 2002).

<sup>7</sup> Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso algunos cambios como la creación del Comité de Desaparecidos (1996), el Ministerio de Defensa (1998) y el Gabinete de Seguridad Institucional (2001) fueron demostrando un cambio de equilibrio. Aunque los avances no fueron muchos con Lula, en 2008 se estipuló en la Estrategia Nacional de Defensa que los presupuestos y planes de compras de las FF.AA. deberían ser efectivamente tratados y aprobados por el Congreso (que hasta entonces simplemente endosaba la decisión del presidente al respecto). En 2011 Dilma Rousseff instituiría una Comisión de la Verdad, ampliando la tarea que cabía al antiguo comité de Fernando Henrique Cardoso.



arrancaron de un modo muy diferente su posición en las nuevas democracias, tres décadas después, su influencia política tiende a converger en ambos países y el regreso del Estado en la Argentina (Grugel y Riggirozzi, 2007) acompaña este proceso de recuperación.

Sin embargo, no es de esperar que la Argentina alcance a igualar alguna vez el presupuesto militar de Brasil. Hay variables estructurales como el crecimiento demográfico y el del PBI, que llevarán con los años a que, aunque Argentina pueda igualar y superar en términos relativos el gasto en defensa del Brasil, nunca lo alcance en términos absolutos. En otros términos, la superioridad del gasto militar brasileño está justificada en la defensa de un territorio tres veces mayor (8.514.215 km<sup>2</sup>, frente a 2.791.810 km<sup>2</sup>) y una población cinco veces mayor (203 millones de habitantes frente a 44 millones) que la Argentina.

Pero estas diferencias absolutas pueden ser simétricas (es decir, equivalentes en términos relativos) y por lo tanto, poco significativas. La pregunta central es si Brasil puede vencer sistemáticamente los desafíos militares argentinos o, por el contrario, no puede estar seguro de una victoria militar en tal contexto. La respuesta a esta pregunta definiría si la situación actual es la de una hegemonía o una simple unipolaridad militar. Sin embargo, no es una pregunta de fácil respuesta, ya que ambos gobiernos han desactivado oficialmente la hipótesis de conflicto bilateral y por lo tanto ni siquiera la oficialidad de las Fuerzas Armadas tiene conocimiento de esos cálculos.

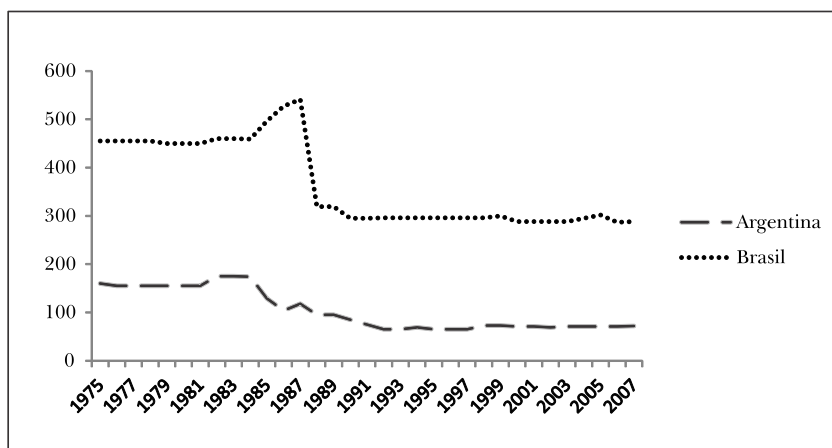
Esta sección propone cinco razones por las cuales Brasil no podría estar seguro de una victoria en un conflicto convencional con la Argentina, lo que descartaría la hipótesis de una hegemonía militar. En primer lugar (y suponiendo que la Argentina no consiguiese imponerse en un conflicto estrictamente bilateral) una agresión de Brasil a cualquiera de sus vecinos podría provocar la reacción de otros actores. En Sudamérica, países como Chile o Colombia han mantenido históricamente altos presupuestos de defensa y tecnología de punta como para poner en riesgo con su mera intervención cualquier expectativa de una victoria del Brasil. Por otro lado, la hegemonía militar de Estados Unidos sobre el continente es avasallante. Sólo para tener una idea, consideremos que si Brasil gasta unas nueve veces lo que Argentina, los Estados Unidos gastan en defensa unas veinte veces lo que Brasil. En suma, la simple hipótesis de intervención de cualquier otra potencia en el conflicto relativiza la superioridad brasileña que parecía tan clara en términos del gasto militar global.

En segundo lugar, la cantidad de efectivos con que cuenta Brasil no es tan superior cuanto su gasto militar y puede ser relativizada en virtud de las muchas funciones de seguridad interna, ocupación y desarrollo territorial que cumplen las Fuerzas Armadas del gigante sudamericano. Después de la

Guerra de Malvinas y la desactivación de la hipótesis de conflicto argentino-brasileña, los efectivos militares de ambos países fueron reducidos a un estado de hibernación. En este contexto, la cantidad de efectivos brasileños fue siempre cuatro veces superior a la argentina, pero con el deber de cumplir muchas otras funciones. Estas estadísticas son reveladoras de cómo, si bien la influencia de los oficiales y sus niveles salariales se mantuvieron durante la democracia brasileña (Zaverucha y Rezende, 2009), esto no valió para los estamentos militares más bajos, que sufrieron un recorte notable. El Gráfico 2 contrasta notablemente con el Gráfico 1 presentado más arriba y demuestra que si bien Brasil ha pasado de gastar prácticamente lo mismo que la Argentina en la cartera de defensa a gastar nueve veces más, su superioridad en términos de efectivos militares continúa siendo de 4 a 1, la misma que existía en tiempos del conflicto de Itaipú, cuando ambos países se consideraban en relativa paridad militar.

**Gráfico 2**

Cantidad de efectivos militares en miles 1975-2007



Fuente: elaboración de los autores en base a CINC, 2013.

En tercer lugar, una paridad notable se observa en lo respectivo al armamento. La marina del Brasil cuenta con cinco submarinos, frente a los tres argentinos, once fragatas frente a seis y tiene la ventaja de poseer un portaaviones. Pero la Argentina posee cinco destructores y su aeronáutica veinticuatro aviones, frente a los tres destructores y doce aeronaves de la marina brasileña. Desde que cualquier hipótesis de conflicto entre estos dos países

entraña indefectiblemente un escenario naval, estos datos evidencian que la diferencia en el gasto global no impacta directamente sobre las expectativas de una victoria militar brasileña. En tierra, el ejército brasileño cuenta con 267 unidades de sus *main battle tanks* (MBT), mayormente *Leopards*, mientras que la Argentina posee una suma de 213 TAM. Por último, la fuerza aérea del Brasil apenas duplica a la de Argentina en número de naves, pero no tiene la experiencia que los pilotos argentinos —cuyas hazañas son estudiadas en el mundo entero— adquirieron en Malvinas (IISS, 2013).

En cuarto lugar, es preciso interpretar el gasto de defensa del Brasil a la luz de la filosofía que inspira a la elite política y militar brasileña, según la cual las FFAA. forman parte integral de un proyecto de desarrollo industrial, integración territorial y proyección diplomática global. Por ello, buena parte del gasto no se realiza con objetivos estrictamente militares, sino con objetivos de desarrollo tecnológico e industrial, de política social y de infraestructura en regiones postergadas e incluso con fines de política exterior. Durante los gobiernos de Lula Da Silva, la cartera de defensa acentuó este perfil. Los asuntos militares comenzaron a ser conducidos por diplomáticos profesionales con vasta experiencia en seguridad internacional, prestando una óptica más política de la defensa y el rol de los militares fue repensado por varios otros sectores en una “...actualización del pensamiento estratégico brasileño en materia de seguridad y defensa, en conjunto con el Ministerio de Ciencia y Tecnología y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (Bndes)” (Marques, 2004: 46).

Sin embargo, es preciso remarcar que el sesgo desarrollista de la política de defensa del Brasil no ha llevado a una notable diferenciación en el nivel de desarrollo tecnológico de las Fuerzas Armadas. En lo que respecta a la tecnología misilística y nuclear, los progresos brasileños han sido notorios y es posible que en materia de propulsión nuclear y lanzadores satelitales hubieran superado a la Argentina en la medida en que estos proyectos tuvieron continuidad bajo la órbita militar (Massot, 1995). Pero aun así, décadas de desarrollo tecnológico de punta por parte de la Comisión Nacional de Energía Atómica y otras agencias argentinas hacen que la situación sea todavía hoy favorable a este país en no pocos aspectos.

En quinto y último lugar, también deberíamos interpretar el gasto actual en defensa del Brasil en virtud de la coyuntura económica de los últimos años. En reiterados informes de agencias especializadas como el *International Institute for Strategic Studies* se ha advertido que el “gasto militar brasileño —particularmente aquel discrecional— se ha convertido desproporcionalmente en el objetivo de reducciones, con un alto número de compras suspendidas. Gastos no discrecionales como salarios y pensiones han sido menos afectados” (IIES, 2013: 155).

En suma, si consideramos la existencia de otros actores en la región, la simetría en materia de efectivos, la paridad en términos de armamentos, el espíritu desarrollista y el carácter coyuntural del gasto brasileño en defensa, la relación entre ambos países es la de una unipolaridad bastante balanceada.

Muchos aspectos de la relación bilateral en materia de defensa dan cuenta de esta simetría. En el aspecto nuclear, por ejemplo, el tipo de cooperación refleja la preocupación de dos vecinos que llevaban una carrera bastante pareja y la han congelado, sin que ninguno consiguiera aventajarse aún. La Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña del 28 de noviembre de 1990 y la posterior Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Material Nuclear (Abacc), seguidas de un Acuerdo de Salvaguardas Omnicomprensivas entre la Agencia y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), fueron todas medidas de construcción de confianza típicas de relaciones asimilables al ideal de un dilema de seguridad —cooperativa— regional y continúan aún rigiendo la relación bilateral en esta área.

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 hasta nuestros días, ninguno de los dos países podría hacer por sí solo.

Por último, ocurre algo similar con la participación en misiones de paz de la ONU. En Haití, por ejemplo, aunque el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (*Itamaraty*) es especialmente importante, el rol militar de Brasil es más modesto. Baste remarcar que en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (Minustah) hay destinados tres batallones brasileños frente a cuatro argentinos y nueve uruguayos, y que la coordinación de la misión es rotativa entre los gobiernos argentino, chileno y brasileño, quienes se consideran socios en igualdad de condiciones.

En síntesis, no puede hablarse de una hegemonía brasileña en términos militares (Schenoni y De Angelis, 2011) ni tampoco de una gran asimetría. Las dimensiones del gasto militar brasileño reflejan, fundamentalmente, las diferencias de tamaño entre ambos países y no una superioridad estratégica, tecnológica u organizacional de relevancia determinante ante la eventualidad de un conflicto armado.

## **La dimensión económica de la relación unipolar: algunas claras asimetrías**

A diferencia de la dimensión estratégico-militar, en materia económica las asimetrías entre Brasil y Argentina se han profundizado con el fin de la primera década del siglo XXI. La evolución del tamaño de ambas economías da cuenta de lo sostenido. De acuerdo a los datos del Banco Mundial el producto bruto total (PBI) de Brasil pasó a ser apenas dos veces superior para el año 2000 (645/284 mil millones) a casi 5 veces mayor en 2012 (2.252/475 mil millones). El tamaño de la economía brasileña es cerca de cinco veces la Argentina. Ante estos números, desde la Argentina se argumentaba que el indicador más importante en relación al PBI era el relacionado con la población existente. No obstante, en lo que respecta al PBI per cápita, también la Argentina ha retrocedido en relación a su principal vecino. Para el año 2000 el PBI per cápita de la Argentina era de 7.700 dólares, siendo el de Brasil apenas de 3.690 dólares. Doce años después, se observa una significativa paridad, 11.557 dólares en la Argentina y 11.339 en Brasil (BM, 2013). Ahora bien, ¿qué aspectos económicos dan cuenta de esta profundización de la asimetría en relación al crecimiento económico? Ahondar en esta pregunta ameritaría un trabajo más profundo que analizara el comportamiento total de ambas economías. No obstante, a los fines del trabajo, el relacionamiento económico de Argentina y Brasil con el mundo (sector externo) y algunos aspectos del vínculo bilateral muestran indicios del pasaje de un cierto equilibrio a una marcada asimetría.

Sin lugar a dudas, el primer aspecto a explorar es el aspecto comercial. Como se mostrará a continuación, en materia de comercio exterior los datos no son concluyentes para afirmar que existe una fuerte asimetría a favor de Brasil. La acumulación desde 2004 de un superávit brasileño en la balanza comercial bilateral<sup>8</sup> no puede ser esgrimido como único argumento del robustecimiento de la supremacía económica brasileña, máxime en una profundización de la administración del comercio en ambos lados de la frontera.

No obstante, algunos datos en materia comercial reflejan la ampliación de un desequilibrio existente. Con respecto a las exportaciones, la Argentina le vendió al mundo en el año 2000 bienes por un monto de 26.410 millones de dólares, siendo un monto de 55.282 millones en el caso brasileño. Para el 2012 dichas cifras aumentaron a 80.900/242.500 respectivamente. Nueva-

<sup>8</sup> Entre 2003 y 2012 Brasil acumuló un superávit comercial con la Argentina de 30.000 millones de dólares. Datos de la Secretaria de Comercio Exterior de Brasil (Secex, 2013) de Brasil.

mente, si para el 2000 Brasil duplicaba dicha cifra, para el 2012 se triplicó. Con las importaciones el resultado es similar. La Argentina pasó de importar por 23.889 en 2000 a 65.556 millones de dólares en 2012. Por su parte los números de Brasil se ubicaron en 55.783/22.314<sup>9</sup>.

Del total de importaciones argentinas en 2011, el 30 por ciento corresponden a compras a Brasil. En 2000 dicha cifra se ubicó en un 25 por ciento (OMC, 2007, 2013a). En cambio, para Brasil las compras a la Argentina pasaron de representar el 12 por ciento en el año 2000, al 7,5 por ciento en el año 2011 (OMC, 2005, 2013b). Estos datos señalan que, mientras Brasil sigue teniendo una importante competitividad en el mercado argentino, el país austral ha sufrido una pérdida de importancia relativa en las compras de Brasil al mundo.

No obstante, otros datos en materia comercial resaltan un cierto equilibrio. Cabe destacar que en la primera década del siglo XXI el comercio entre Argentina y Brasil pasó de ser inter-industrial a intra-industrial. En otras palabras, dejó de ser un comercio de materias primas por bienes manufacturados (típico comercio Norte-Sur) para convertirse en un comercio mayoritariamente de productos manufacturados. Las exportaciones de Brasil a la Argentina estuvieron, tradicionalmente, concentradas en productos industriales. Según el registro de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (Secex), desde el año 1990, el promedio de exportaciones de bienes manufacturados es superior al 90 por ciento<sup>10</sup>, situación que no ha variado. En cambio, la composición de las exportaciones argentinas a Brasil cambió sustancialmente desde fines de los años noventa. En 1998, el 56 por ciento correspondía a manufacturas de origen agropecuario (MOA), 30 por ciento a productos primarios (incluyendo combustible y energía) y sólo un 14 por ciento a manufacturas de origen industrial (MOI). En 2011, esa proporción cambió a 11, 22 y 67 por ciento respectivamente (CEP, 2011).

A su vez, Brasil ha comenzado a sufrir un proceso de “reprimarización”<sup>11</sup> de sus exportaciones. Si bien este proceso afecta a la región en su conjunto

<sup>9</sup> Datos de la balanza de pagos de ambos países. Fuente del Indec y del Banco Central de Brasil.

<sup>10</sup> De acuerdo a los datos de la Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (Secex, 2013).

<sup>11</sup> Se entiende por reprimarización al aumento de la participación relativa de las materias primas no procesadas en el total de las exportaciones. En el caso de Brasil este proceso es “relativo”, no ha habido un retroceso en cuanto a la colocación de bienes industriales brasileños en terceros mercados —hecho que representaría una clara señal de alerta para la economía brasileña por la evidente pérdida de competitividad— sino que se observa un crecimiento en la colocación de productos industriales pero menor al boom de los *commodities* que experimenta no sólo Brasil sino la región en su conjunto.

(Cepal, 2011), Brasil ha sido el país de la región que siempre sorteó dicho problema. De acuerdo a los datos del Ministério de Desenvolvimento, Indústria y Comércio Exterior de Brasil<sup>12</sup>, desde 2005 se viene observando un avance del sector primario en el total de las exportaciones brasileñas en detrimento de los bienes manufacturados. En dicho año el 55 por ciento de las exportaciones brasileñas fueron productos manufacturados, un 13,5 por ciento semimanufacturados y un 29 por ciento bienes primarios. En 2012 esas proporciones se modificaron un 37,13 y 47 por ciento respectivamente.

Pues bien, en el aspecto comercial los datos no son concluyentes para afirmar que existe un desequilibrio económico. En cambio, el indicador de inversiones extranjeras directas<sup>13</sup> (IED) es significativo para entender la profundización de la asimetría económica a favor de Brasil. En términos de flujos de IED, entre 1988 y 1995 la Argentina recibió 22.900 millones de dólares de inversión productiva proveniente del extranjero. En cambio Brasil atrajo 17.300 millones. Si consideramos a ambos países como un subsistema, la Argentina captó el 57 por ciento del total.

Entre 1996 y 2003 se revierte la tendencia. Mientras que la Argentina recibió 63.740 millones de dólares, llegaron a Brasil 173.200 millones en concepto de IED por lo que captó el 73 por ciento del total. En los últimos años, se profundiza la tendencia. Arribaron a la Argentina entre 2004 y 2012, 65.400 millones de dólares. En cambio, en Brasil la cifra fue de 380.700 millones (86 por ciento total). Cabe señalar, que a partir del 2007 Brasil se ha transformado en una de las mayores economías receptoras de IED del mundo, ocupando el cuarto lugar en 2012 (Unctad, 2013). Estos datos explican la brecha en relación al stock de IED que hay en ambas economías. Si en el año 2000 la diferencia era de dos veces a favor de Brasil (122.200/67.500 millones de dólares), para 2012 la misma fue superior a 6 veces (702.200/110.700). En cuanto a la relación stock de IED/PBI, la Argentina no muestra variación en el recorte seleccionado, dado que se mantiene en un 23 por ciento. En cambio, en Brasil la proporción pasa del 19 al 31 por ciento.

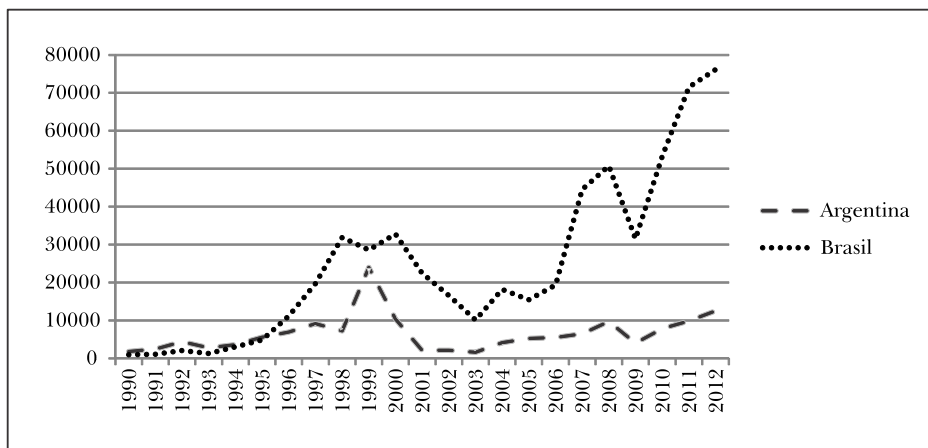
---

<sup>12</sup> Datos disponibles en: [www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571](http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=571).

<sup>13</sup> Se entiende por IED cuando una empresa de un país crea o amplía una filial en otro país. A diferencia de la mera inversión en cartera, la IED no sólo implica una transferencia de recursos sino también la adquisición del control duradero sobre una unidad productiva (Krugman y Obstfeld, 2001), motivo por el cual tanto la creación de una nueva unidad productiva (como su ampliación) como el traspaso accionario (fusiones y adquisiciones) son las dos modalidades principales de inversiones, y las que se contabilizan como IED. La IED a diferencia de la inversión en cartera tiene implicancias productivas.

**Gráfico 3**

Ingreso de IED, en millones de dólares (1990-2012)



Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial (BM, 2013).

Sin embargo, el dato más significativo para dar cuenta de la profundización de las asimetrías en materia productiva y financiera no está en la recepción de IED, sino en la emisión de inversión en el exterior. En este punto, la llegada del nuevo siglo mostró que mientras la Argentina continúa siendo una economía receptora de flujos de IED, Brasil además de recibir importante sumas de IED se transformó en emisor neto de IED a partir de la profundización y consolidación internacionalización de su sector productivo. Surge, a principios de los años 2000, una nueva asimetría denominada como “asimetría funcional en el sistema global de IED” (Actis, 2013a).

De acuerdo a la Cepal (2005: 79), en términos temporales, Argentina y Brasil fueron los pioneros y protagonistas en las primeras olas de inversión directa en el exterior de América Latina. En la actualidad, mientras Brasil ha mantenido su patrón de internacionalización, Argentina prácticamente ha desaparecido como inversionista externo.

Roberto Bouzas y Bernardo Kosacoff (2010) destacan cuatro asimetrías entre Brasil y Argentina en la dimensión económica del vínculo: de tamaño, de participación en el mercado, de patrón de especialización y regulatorias. La asimetría funcional en el sistema global de IED mencionada es el producto y el corolario de la profundización de tales desfases entre ambos países.

La naturaleza de la asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina reside en que mientras la economía argentina —y su



entramado productivo— no ha podido quebrar en el modelo post convertibilidad la desnacionalización y extranjerización (Aspiazu, Manzaneli y Schorr, 2011) que acentúa su condición periférica; la economía brasileña —y su entramado productivo— se ha internacionalizado e insertado en la centralidad del capitalismo global<sup>14</sup>. En lo que va del siglo XXI ambos procesos no sólo han transcurrido de forma paralela, se han retroalimentado mutuamente.

Algunos datos dan cuenta de lo sostenido supra. Para 1997 los flujos anuales promedio de emisión de IED de las dos principales economías del Mercosur eran entre 1.000 y 2.000 millones de dólares (Kasacoff, 1999; López, 1999). Es más, entre 1992 y 1998 la Argentina aportaba alrededor del 38 por ciento de la IED emitida por América del Sur (López y Ramos, 2009). Empero, como bien señala Cepal (2005: 80) la reestructuración de la industria argentina que sobrevino frente a la creciente competencia externa resultante del nuevo modelo económico (neoliberalismo) permitió que la Argentina haya sido uno de los inversionistas externos más importantes de América Latina. Los cambios ofrecieron buenas expectativas para crecer, proceso que se amplió a los países vecinos. No obstante, esta situación no duró mucho. El plan de estabilización basado en un sistema de cambio fijo, en un contexto de excesivo endeudamiento externo, socavó el modelo económico, provocando una profunda crisis. Motivo por el cual, a pesar del crecimiento económico en la primera década del siglo XXI, Argentina ha tenido un papel secundario en “la tercera ola de internacionalización del capital”<sup>15</sup>, y por consiguiente en el auge de las denominadas empresas “multilatinas” (Santiso, 2008). Por el contrario, las empresas brasileñas explican gran parte del auge de las multilatinas. Gran parte del entramado industrial brasileño sobrevivió a la apertura económica y se transformó de “pesos pesados regionales a verdaderas multinacionales” (Ramsey y Almeida, 2010: 6). El inicio del siglo XXI marca un importante giro en la actitud de las corporaciones brasileñas hacia los mercados globales (Casanova y Kassum, 2013). Según el estudio realizado por la Sociedad Brasileña de Empresas Transnacionales (Sobeet) y el diario *Valor Económico*, en 2010 existían 200 empresas brasileñas con inversiones en el exterior (Valor-Sobeet, 2010). En cambio, de acuerdo

---

<sup>14</sup> A partir de 2005 se observa un proceso heterogéneo y dual en la economía brasileña. La internacionalización productiva convive con un proceso de crisis en la industria de transformación, situación que ha comenzado a ser advertida por distintos académicos (Bacha y Baumgarten, 2012).

<sup>15</sup> La tercera ola de internacionalización del capital hace referencia a la expansión internacional de las empresas del mundo en desarrollo a comienzos del siglo XXI. La primera gran ola se dio a comienzos de la segunda mitad del siglo XX, con la expansión de la empresa norteamericana. La segunda entre los años setenta y ochenta con el boom de las empresas europeas y japonesas (Goldstein, 2007).

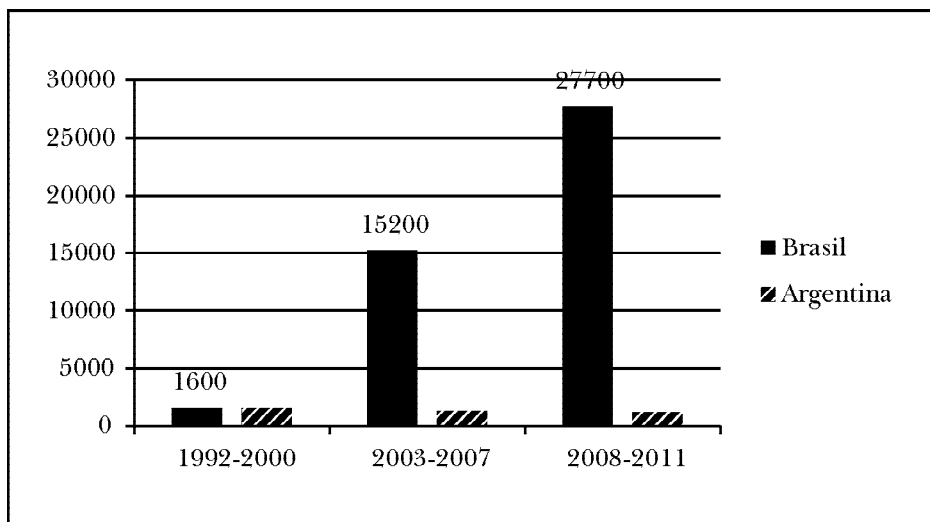
al relevamiento realizado por la entonces Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones de Argentina, en 2009 solamente 19 empresas argentinas habían logrado realizar inversiones significativas en los mercados mundiales (ANDI, 2009).

Distintos actores privados han realizado ranking y relevamiento sobre el fenómeno de las multilatinas. De acuerdo al relevamiento del Boston Consulting Group entre las principales 100 multilatinas, 34 son de capitales brasileñas y sólo 7 argentinas (BCG, 2009). Por su parte, el Economía Media Group evalúa el desempeño de las ochenta principales multilatinas a través de un índice elaborado en relación al porcentaje de ventas y empleados en el exterior; inversiones realizadas, cobertura geográfica y potencial de crecimiento. En el ranking 2013, 25 empresas son brasileñas y sólo 4 de la Argentina.

Los datos de flujo y stock de emisión de IED son ilustrativos en relación al paso de una situación de relativo equilibrio a otra de una fuerte asimetría (Gráficos 4 y 5).

**Gráfico 4**

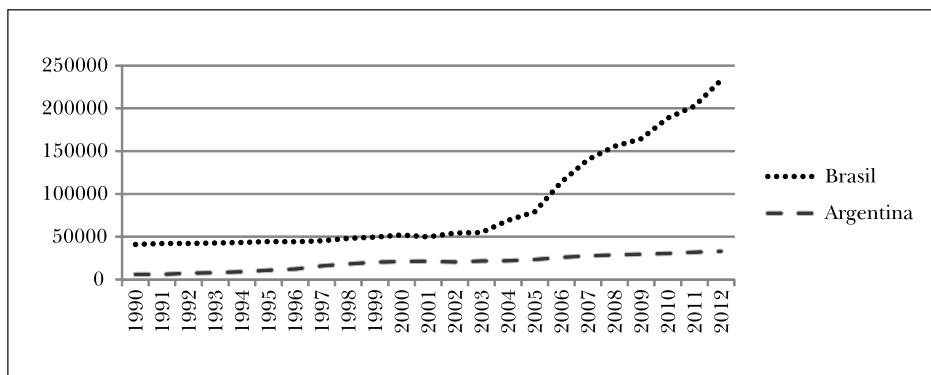
Promedio de flujos de IED en el exterior, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base Cepal (2013b), ANDI (2009) y datos de balanza de pagos del Banco Central de Brasil.

### Gráfico 5

Evolución del stock de IED en el exterior, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia en base a Unctad (2013).

Como se mencionó, este fenómeno no solamente se ha dado de forma paralela, sino que se ha retroalimentado. La avanzada del capital brasileño sobre la Argentina a comienzos del siglo XXI explica la profundización de la desnacionalización de importantes núcleos industriales argentinos. La venta de Pérez Companc y Loma Negra a empresas brasileñas son claros ejemplos (Actis, 2011). En cambio, la inserción económica del capital argentino en Brasil sigue siendo principalmente por comercio. De acuerdo a los datos del relevamiento hecho por la revista Valor-Sobeet (2009) las principales empresas multinacionales brasileñas tienen inversiones en la Argentina, a saber: Constructora Odebrecht, Grupo Gerdau, Metalfrio, Coteminas, Ibope, Sabó, Magnesita, Marfrig, AmBev, Grupo Vale, Artecola, Marcopolo, Weg, Gol, Embraer, Duratex, Hautec, Grupo Camargo Correa Stafanini, Grupo Votoratim, Andrade Gutierrez, Tupy, CI&T, TAM, Bertín, Petrobras, Natura, CSN, Brazil Food, Dass, Randon, Banco Do Brasil, Banco Itaú, Bradesco. Del dato se desprende que en sectores y rubros claves de la economía argentina como hidrocarburos y minería, siderurgia, autopartes, construcción, textiles, bebidas y alimentos, metalmecánica, sector financiero, servicios informáticos, entre otros, intervienen capitales brasileños.

Por el otro lado, para el pequeño grupo de multinacionales argentinas el mercado brasileño si bien representó un espacio de expansión, la participación en el mercado es menor y en sectores puntuales. Se destacan el Grupo Techint<sup>16</sup>, el Grupo Arcor, IMPSA, Bagó, Roemmers, Tecna, BHG, Gru-

<sup>16</sup> Techint ingresó al mercado brasileño en 1999 con la compra de la siderúrgica Confab. Asimismo, en 2011 adquirió el 27 por ciento del capital accionario de Usiminas por un monto de 2.266 millones de dólares. Dichas acciones eran propiedad de Votoratim y Camargo Correa.

po Grobo y Cresud. En los últimos años a partir del crecimiento del *agrobusiness* en Brasil y la consiguiente tecnificación de la actividad agropecuaria muchas empresas argentinas con experiencia en el rubro penetraron el mercado carioca. Algunas instalaron fábricas en suelo brasileño, otras sellaron alianzas estratégicas con actores locales y muchas empiezan a montar oficinas desde donde iniciar la penetración. Además de las grandes empresas (como Grobo o Cresud) otras de menor porte como la cordobesa Metalfor y Akron o la santafesina Pla, todas productoras de maquinaria agrícola, se han internacionalizado en el país vecino<sup>17</sup>.

Los datos son concluyentes en ese aspecto. Las inversiones de Argentina en Brasil fueron de 736 millones de dólares entre 2006 y 2011 (OMC, 2013b). Por su parte, las inversiones brasileñas en la Argentina alcanzaron los 21.124 millones entre 2006 y 2010 (OMC, 2013a).

Como bien remarca el prestigioso economista Aldo Ferrer<sup>18</sup>

...los argentinos tenemos que entender por qué Brasil acumuló un considerable poder nacional en sectores fundamentales de la economía. La explicación radica en que, a pesar del sesgo ortodoxo de la política financiera en diversos períodos, Brasil mantuvo a largo plazo la decisión de fortalecer núcleos estratégicos del poder nacional (*Petrobras* en hidrocarburos, *Embraer* en la industria aeronáutica, las grandes empresas de construcción e ingeniería). Esto se refleja, ahora, en la proyección internacional de las firmas brasileñas.

La importancia que un país cuente con empresas multinacionales no se agota en el aspecto económico. Como señalan Casanova y Kassum (2013) mientras que las pequeñas y medianas empresas constituyen la columna vertebral de cualquier economía y son responsables por la creación de trabajo, la presencia de grandes compañías que operan globalmente provee una invaluable fuente de investigaciones, conocimientos e innovaciones<sup>19</sup> para sus *home countries*. Dichas empresas ayudan a proveedores locales a conectarse en las cadenas globales de valor y contribuyen a fortalecer la “marca nacional”. Asimismo, las empresas nacionales con fuerte proceso de internacionalización representan uno de los aspectos más visibles del *hard power* en lo que respecta al poder económico. Para jugar un mayor rol en los

<sup>17</sup> Para más información véase [www.clarin.com/rural/mais-grande-do-mundo\\_0\\_493150736.html](http://www.clarin.com/rural/mais-grande-do-mundo_0_493150736.html)

<sup>18</sup> Fragmentos de la ponencia presentada por el economista Aldo Ferrer (2013).

<sup>19</sup> El déficit de la Argentina en materia de contar con grandes conglomerados industriales de base nacional y su impacto negativo en la economía ha sido señalado por Aldo Ferrer: “...el proceso de reindustrialización basado en la recuperación de la soberanía requiere más inversión privada y cambio tecnológico, la inversión pública y de las pymes son fundamentales pero no alcanzan” (entrevista publicada en *Página/12*, 19/08/2012).

asuntos de la política internacional las empresas juegan un papel fundamental. En el caso brasileño dicho aspecto ha sido evidente (Actis, 2013b).

En materia financiera y estrechamente relacionado, Brasil mantuvo otro núcleo estratégico de poder nacional. A diferencia de la Argentina, decidió mantener y fortalecer la banca nacional de desarrollo, herramienta clave en el modelo sustitutivo de importaciones. El Bndes se ha transformado en un agente vital para la expansión del capital brasileño. Entre 2005 y 2010 el Bndes desembolsó 12.738 millones de dólares en operaciones de internacionalización de empresas brasileñas (revista *Valor*, 2011). Los principales países “emergentes” cuentan con importantes bancas de desarrollo. En 2011, el Bndes firmó acuerdos con los 4 bancos de desarrollo de Rusia, India, China y Sudáfrica (los restantes Brics) con el objetivo de fortalecer los lazos económicos y comerciales<sup>20</sup>.

Otro indicador importante de profundización de la asimetría en materia económica —vinculada al sector externo— es la variación de las reservas internacionales. Si bien el crecimiento de una economía basada en el ahorro externo<sup>21</sup> se ha visto como desaconsejable e inestable (Bresser-Pereira, 2010), el masivo ingreso de capitales en cartera desde el año 2005 le permitió a Brasil acumular una importante cantidad de reservas. En cambio, si bien la Argentina recompuso y acrecentó sus reservas en el período de pos convertibilidad, la relación con el PBI se ha mantenido y se observa una fuerte caída de las mismas a partir del año 2012. Brasil pasó de contar con 43.600 millones de dólares de reservas internacionales en 2000 (6,7 por ciento del PBI) a tener más de 373.000 millones a fines del 2012 (16 por ciento del PBI) (BCB, 2013). Por su parte, las reservas internacionales de la Argentina en el año 2000 promediaron los 26.000 millones, alcanzando para fines del 2012 los 43.000 millones (BCRA, 2013). La relación con el PBI en ambos años se mantuvo en el orden del 9 por ciento.

---

<sup>20</sup> El Bndes firmó acuerdos con el Banco de Desarrollo Chino (CDB), el Banco Ruso de Desarrollo y Asuntos Económicos (Vnesheconombank), el Banco Indio de Comercio Exterior (Exim Bank) y el Banco de Desarrollo Sudafricano (DBSA). Información disponible en [www.bnamericas.com/news/banca/bndes-firma-acuerdos-con-4-bancos-de-desarrollo-en-encontro-bric](http://www.bnamericas.com/news/banca/bndes-firma-acuerdos-con-4-bancos-de-desarrollo-en-encontro-bric).

<sup>21</sup> Cuando el ingreso de dólares de una economía se sustenta en el superávit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, se habla de ahorro externo. La Argentina y Brasil tuvieron este tipo de crecimiento a partir de la adscripción a la denominada “globalización financiera”. Mientras la Argentina impugnó a partir de 2003 esta dimensión de la globalización, desde 2006 Brasil se ha confiado en el ingreso de la inversión en cartera. De acuerdo a los datos del Banco Mundial entre 2006 y 2012 ingresaron a Brasil 129.000 millones de dólares en dicho concepto. En cambio en la Argentina el ingreso neto en el período ha sido de apenas 2.244 millones. A fines de 2013 se observa una importante salida de capitales de Brasil producto del cambio en las expectativas mundiales. Esta situación ha provocado que Brasil sea catalogado por los mercados como uno de los “5 frágiles” junto a India, Turquía, Sudáfrica e Indonesia.

Por último, en el ámbito financiero Brasil —a diferencia de la Argentina—, es uno de los países emergentes que creó un Fondo Soberano de Inversión (SWF por sus siglas en inglés). El crecimiento de las economías de la periferia, producto de los precios de las materias primas y el derrumbe de la banca privada de capitales como consecuencia de la crisis financiera y económica de 2008, trajo como resultado el auge de fondos de inversión administrado por los estados (los SWF). Como bien señala Mosquera (2008) los SWF se han convertido en un actor cada vez más importante en los mercados financieros. En el caso brasileño, en diciembre de 2008 se crea el Fondo Soberano no Brasil (FSB) con un monto de 14.000 millones de reales y con el objetivo de promover inversiones en Brasil y en el exterior; contribuir al ahorro interno, mitigar los efectos de los ciclos económicos y apoyar estratégicos proyectos de desarrollo en Brasil y en el exterior<sup>22</sup>. Si bien el FSB no figura dentro de los principales SWF a nivel mundial, el gigante sudamericano no quiere quedarse fuera de esta característica actual del sistema financiero.

### **Conclusiones: Argentina y Brasil, una unipolaridad regional de sesgo económico**

El presente trabajo intentó evaluar si la relación entre Argentina y Brasil, dos actores “funcionalmente equivalentes”, perfectamente autónomos y similares en los aspectos productivo, comercial y financiero hasta los años ‘70, se ha convertido en una relación hegemónica donde Brasil ostente una notable superioridad militar, controlando el acceso a materias primas y fuentes de capital, regulando los mercados y poseyendo ventajas competitivas en la producción de los bienes de mayor valor agregado. La respuesta a este interrogante es negativa. Si bien el subsistema sudamericano se ha tornado unipolar (de acuerdo a las capacidades nacionales), algunas dimensiones se acercan más al ideal de una hegemonía (una unipolaridad asimétrica) y otras se acercan más al ideal de un balance (o una unipolaridad más simétrica). Como sintetiza el Cuadro 2, las asimetrías se evidencian en la dimensión económica, en particular en el aspecto productivo-industrial.

---

<sup>22</sup> Para más información véase [www.swfinstitute.org/swfs/sovereign-fund-of-brazil](http://www.swfinstitute.org/swfs/sovereign-fund-of-brazil).

## Cuadro 2

### Características de la unipolaridad regional con sesgo económico

Militar	Simétrica. El gasto militar de Brasil es superior al argentino sólo en la medida de sus disparidades estructurales, presentando ventajas comparativas en el campo de la industria militar, pero ninguna ventaja determinante en los campos estratégico o tecnológico. Los datos relevados señalan que el resultado de un hipotético conflicto es incierto.
Comercial	Levemente asimétrica. El comercio de Brasil con el mundo ha aumentado de manera más vertiginosa que el argentino. Sin embargo, ambas economías sufren el fenómeno de la reprimarización. A su vez, en materia bilateral se registra el avance (con altibajos y trabas) del comercio intraindustrial.
Productiva	Altamente asimétrica. Brasil acumuló ventajas comparativas en la producción de bienes de mayor valor agregado. La asimetría funcional en el sistema global de IED es un claro indicador de la diferencia en torno al poderío productivo de uno y otro país. La irrupción de Brasil como emisor de IED muestra el auge de un vasto conjunto de empresas multinacionales brasileñas. Dicha asimetría tiene impactos económicos y en materia de inserción internacional.
Financiera	Moderadamente asimétrica. Si bien Brasil, a diferencia de la Argentina, se ha transformado en el inicio del siglo XXI en un actor central de la “globalización financiera” (arribo de inversión en cartera), la vulnerabilidad es alta para las potencias medias. Empero, la importante acumulación de reservas internacionales, la creación de un Fondo Soberano de Inversión y el rol activo de un banco en desarrollo son aspectos no palpables en Argentina.

Fuente: elaboración de los autores.

Ante esta realidad, la noción de “unipolaridad regional de sesgo económico” contribuye a entender el actual estado de situación.

Ahora bien, si ambos países siguen creciendo demográfica y económicamente a tasas más o menos similares, sin que se profundice aún más la integración política entre ellos ni se produzcan grandes cambios tecnológicos o un conflicto armado, el tránsito de un balance bipolar entre ambos países hacia una hegemonía parece inevitable en un futuro. En otras palabras, a menos que un gran cambio se produzca en el ínterin, Brasil, que ahora representa el 50 por ciento del poder sudamericano (CINC, 2013), representará dos tercios del mismo en cincuenta años y difícilmente no pue-

da desplegar una hegemonía regional para ese entonces. En este trabajo, el análisis de la dinámica de la IED en Argentina y Brasil es particularmente ilustrativa de cómo la relación bilateral se estaría verticalizando.

La teoría de la estabilidad hegemónica postula que para el establecimiento de un orden liberal internacional la presencia de un hegemón es fundamental. Por lo tanto, que Brasil esté adquiriendo rasgos de hegemonía no significa que la región sudamericana esté abandonando un período de cooperación para pasar a uno donde predomine el conflicto. En este contexto cobran relevancia los conceptos de hegemonía benevolente (Snidal, 1985) o cooperación por hegemonía (Miranda, 2007).

Sin embargo, tal como lo demuestran algunas características de la actual unipolaridad regional de sesgo económico, la relación bilateral puede encaminarse a una subordinación socioeconómica, más o menos como aquella que los teóricos de la dependencia veían entre el Tercer Mundo y los países centrales. Como se mencionó al inicio del trabajo, el tránsito hacia un sistema de múltiples polos está generando desequilibrios en las relaciones de poder subsistémicas. El aumento de las capacidades relativas de Brasil lo ha llevado a reducir asimetrías y converger en algunos indicadores con los principales países en desarrollo, pero ampliando simultáneamente el *gap* con los países de su vecindario, como es el caso de la Argentina. Pero esas diferencias lejos están de configurar un escenario hegemónico. La evidencia muestra que sólo podemos hablar por el momento de una unipolaridad regional de sesgo o signo económico.

## Bibliografía

- Actis, Esteban (2011). “El vecino anda de compras por el vecindario. Efectos e implicancias de la internacionalización de capitales brasileños en la relación bilateral con Argentina”, ponencia presentada en el X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina 27 al 30 de julio.
- Actis, Esteban (2013a). “Los caminos que se bifurcan: asimetría funcional en el sistema global de IED entre Brasil y Argentina. Implicancias para la relación bilateral”, Documento de Trabajo N° 70, Área de Relaciones Internacionales, Flacso.
- Actis, Esteban (2013b). “Brazil Power and Multinational Corporation: Brazilian Multinational Corporations, Foreign Policy and the International Insertion of Brazil. An Analysis Based on the Contributions of Robert Gilpin”, en *Revista JANUS.NET, e-journal of International Relations*, Vol 4, N° 1, mayo-octubre.



- ANDI (2009). “Primer ranking de empresas multinacionales argentinas”, Agencia Nacional de Desarrollo de Inversiones de la Argentina, Vale Columbia Center, disponible en [www.prosperar.gov.ar](http://www.prosperar.gov.ar).
- Aspiazu, Daniel, Pablo Manzanelli y Martín Schorr (2011). “Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)”, en *Cuadernos del Cendes*, Año 28, N° 76.
- Axelrod, Robert y Robert Keohane (1985). “Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions”, en *World Politics*, Vol. 38, N° 1.
- Bacha, Edmar y Monica Baumgarten (orgs.) (2012). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*, Río de Janeiro, Grupo Editorial Record.
- Battaglino, Jorge (2013). “Auge caída y retorno de la defensa en Argentina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 13, N° 1.
- BCG (2009). “The 2009 BCG Multilatinas”, The Boston Consulting Group, disponible en: [www.bcg.com](http://www.bcg.com)
- Bouzas, Roberto y Bernardo Kosacoff (2010). “Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil”, Documento de Trabajo N° 8, Cepal-Argentina, Buenos Aires.
- Bresser-Pereira, Luis Carlos (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Casanova, Lourdes y Julian Kassum (2013). “Brazilian Emerging Multinationals: In Search of a Second Wind”, Insead Working Paper 2013/68/ST, disponible en [www.insead.edu/facultyresearch/research](http://www.insead.edu/facultyresearch/research).
- Castro, Celso (2002). “The Military and Politics in Brazil”, en Koonings, Kees y Dirk Kruijt (eds.), *Political Armies. The Military and Nation Building in the Age of Democracy*, Londres, Zed Books.
- CEP (2011). “Comercio bilateral Argentina-Brasil”, Centro de Estudio de la Producción, Ministerio de Industria de Argentina, disponible en [www.industria.gov.ar/wp-content/uploads/2012/12/Intercambio-Comercial-Argentina-Brasil.pdf](http://www.industria.gov.ar/wp-content/uploads/2012/12/Intercambio-Comercial-Argentina-Brasil.pdf).
- Cepal (2005). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Cepal (2011). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010”, Documento informativo, División de Comercio Internacional e Integración, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Cepal (2013b). “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe”, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- Ferreira Vidigal, Armando (1999). “Las Fuerzas Armadas y la política de defensa en el Brasil y la Argentina”, en Lladós, José María y Samuel Pinheiro (eds.), *Perspectivas: Brasil y Argentina*, Buenos Aires, IPRI/CARI.

- Figari, Guillermo (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis.
- Flemes, Daniel y Leslie Wehner (2012). “Drivers of Strategic Contestation in South America”, GIGA Working Papers 207, disponible en [www.giga-hamburg.de/dl](http://www.giga-hamburg.de/dl).
- Gilpin, Robert (1981). *War and Change in International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Goldstein, Andrea (2007). *Multinational Companies from Emerging Economies*, Nueva York, Pelgrave Macmillan.
- Grieco, Joseph (1993). “Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory”, en Baldwin, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press.
- Grugel, Jean y María Pía Riggirozzi (2007). “The Return of the State in Argentina”, en *International Affairs*, Vol. 83, N° 1.
- Hunter, Wendy (1997). *Eroding Military Influence in Brazil*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- IISS (2013). “The Military Balance: Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics”, International Institute for Strategic Studies, Washington D.C., disponible en [www.iiss.org](http://www.iiss.org).
- Keohane, Robert (1984). *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press.
- Kindleberger, Charles (1973). *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press.
- Kosacoff, Bernardo (1999). “El caso argentino”, en Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kosacoff y Andrés López (orgs.), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Krasner, Stephen (1976). “State Power and the Structure of International Trade”, en *World Politics*, Vol. 28, N° 3.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2001). *Economía internacional: teoría y política*, Madrid, Pearson Educación.
- López, Andrés (1999). “El caso brasileño”, en Chudnovsky, Daniel, Bernardo Kasacoff y Andrés López (orgs.), *Las multinacionales latinoamericanas: sus estrategias en un mundo globalizado*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, Andrés y Daniela Ramos (2009). “Inversión extranjera directa y cadenas de valor en la industria y servicios”, en Kosacoff, Bernardo y Rubén Mercado (eds), *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, Buenos Aires, PNUD-Cepal.
- Malamud, Andrés (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, N° 3.
- Marques, Adriana (2004). “El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas”, en *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, Vol. 18, N° 4.

- Martin, Félix (2006). *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*, Nueva York, Palgrave.
- Massot, Vicente (1995). “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”, en De la Balze, Felipe (comp.), *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, CARI.
- Merke, Federico (2013). “Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society meets Brazil’s Rising Power”, ponencia presentada en la conferencia Rising Powers and Contested Orders in the Multipolar System, Río de Janeiro.
- Miranda, Roberto (2007). “Brasil, Venezuela y la inserción argentina en Sudamérica”, en *Revista del Centro de Estudios Ateneo de Estudios Internacionales*.
- Mosquera, Santiago (2008). “Fondos soberanos de inversión: un nuevo actor en los mercados financieros”, en *Boletín Informativo Techint*, N° 326.
- OMC (2005). “Exámenes de políticas comerciales: Brasil”, Referencia WT/TPR/S/140, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2007). “Exámenes de políticas comerciales: Argentina”, Referencia WT/TPR/S/176, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2013a). “Exámenes de políticas comerciales: Argentina”, Referencia WT/TPR/S/277, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- OMC (2013b). “Exámenes de políticas comerciales: Brasil”, Referencia WT/TPR/S/283, disponible en [www.wto.org](http://www.wto.org).
- Revista Valor (2009). “Multinacionais brasileiras: as mais internacionalizadas”, en *Revista Valor Internacional*, N° 5, octubre.
- Revista Valor (2011). “Multinacionais brasileiras: presença global”, en *Revista Valor Internacional*, N° 7, septiembre.
- Rose, Gideon (1998). “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, en *World Politics*, Vol. 51, N° 1.
- Santiso, Javier (2008). “La emergencia de las multilaterales”, en *Revista Cepal*, N° 95.
- Schenoni, Luis (2012). “Ascenso y hegemonía: pensando a las potencias emergentes desde América del Sur”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Año 55, N° 1.
- Schenoni, Luis y Martín De Ángelis (2011). “Las variables domésticas de la relación Argentina-Brasil en materia de defensa: una visión desde el realismo neoclásico”, ponencia presentada en el X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina 27 al 30 de julio.
- Schweller, Randall (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*, Nueva York, Columbia University Press.
- Snidal, Duncan (1985). “The Limits of Hegemonic Stability Theory”, en *International Organization*, Vol. 39, N° 4.

- Stepan, Alfred (1988). “Caminos hacia la redemocratización: consideraciones teóricas y análisis comparativos”, en O’Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter y Lawrence Whitehead (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas*, Buenos Aires, Paidós.
- Unctad (2013). “World Investment Report: Global Value Chains: Investment and Trade for Development”, Division on Investment and Enterprise, disponible en [www.unctad.org](http://www.unctad.org).
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw Hill.
- Wilkinson, David (1999). “Unipolarity without Hegemony”, en *International Studies Review*, Vol. 1, N° 2.
- Wolhforth, William, John Ikenberry y Michael Mastanduno (2011). *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zaverucha, Jorge y Flávio Da Cunha Rezende (2009). “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, en *International Political Science Review*, Vol. 30, N° 4.
- Ferrer, Aldo (2013). “Alianza”, ponencia presentada en la Conferencia Nacional 2002-2013. Una Nueva Política Externa del Brasil, San Bernardo del Campo, disponible en [www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/index-2013-07-29.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/index-2013-07-29.html).

## Bases de datos

- BCB (2013). “Datos de balanza de pagos y de reservas internacionales”, disponible en [www.bcb.gov.br](http://www.bcb.gov.br).
- BCRA (2013). “Datos de reservas internacionales”, disponible en [www.bcr.gov.ar](http://www.bcr.gov.ar).
- BM (2013). “Indicadores del Banco Mundial”, disponible en [data.worldbank.org/indicator](http://data.worldbank.org/indicator).
- CEPAL (2013a). “Base de datos Cepalstat”, disponible en [interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=e](http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=1246&idioma=e).
- CINC (2013). “Composite Index of National Capabilities v4.0”, Correlates of War, disponible en [www.correlatesofwar.org](http://www.correlatesofwar.org).
- Mecon (2013). “Ministerio de Economía (Argentina)”, disponible en [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar).
- Secex (2013). “Secretaria de Comércio Exterior (Brasil)”, disponible en [www.stn.fazenda.gov.br/estatistica](http://www.stn.fazenda.gov.br/estatistica).
- Sipri (2013). “Stockholm International Peace Research Institute”, disponible en [www.sipri.org/databases](http://www.sipri.org/databases).

**Palabras clave**

Argentina – Brasil – América del Sur – hegemonía - unipolaridad

**Key words**

Argentina – Brazil – South America – hegemony - unipolarity

**Abstract**

During the last twenty years or more, relations between Argentina and Brazil started to show some asymmetries that could be interpreted as a path towards a Brazilian hegemony in South America, imposing a new dynamic to their bilateral relations. This trend is not only evident in the quantitative uprise of Brazilian material capabilities vis a vis its southern neighbor, but also qualitatively, in some military and economic aspects of the bilateral relation. Intending to grasp this process, the present article analyzes the concepts of “Hegemony” and “Balance of Power” and evaluates to what extent—and regarding which aspects—the unipolar relation resembles the former or the later ideal type. After a detailed study of the military and economic dimensions of the bilateral relation, this article concludes that it is only in the economic aspects that the relation is getting increasingly asymmetric, even if still far from a regional hegemony. Finally, the concept of “regional unipolarity with an economic bias” is proposed to better describe the current stage of Argentina-Brazil relations.