

# ***DIVIDE ET VINCES***

## **LA LÓGICA REALISTA DE LA TRANSICIÓN SUDAMERICANA \***

**Luis L. Schenoni\*\***

### **Resumen**

Cuatro décadas han pasado desde que el equilibrio de poder argentino-brasileño en el Cono Sur dio paso a una primacía indisputada de Brasil. La naturaleza pacífica y cooperativa de esta transición de poder regional plantea un interesante puzzle para las teorías estructuralistas en boga que vaticinan crecientes tensiones entre Estados Unidos y China. ¿Por qué ciertos países aceptan su declinación de forma más indulgente, como lo hizo Argentina en aquella coyuntura? En este artículo ofrezco un modelo formal y utilizo la técnica de rastreo de procesos para demostrar que el giro cooperativo clave en esta relación se produjo entre finales de los años setenta y principios de los noventa. Mis conclusiones sugieren, en contra de la narrativa prevalente, que la cooperación entre Argentina y Brasil no fue producto de la democratización. En cambio, el caso Sudamericano sugiere que las transiciones de poder pacíficas tienen lugar cuando los costos de confrontar son altos y las coaliciones de política exterior son redefinidas en el estado declinante.

**Palabras clave:** Cono Sur, Argentina, Brasil, transición de poder, técnica de rastreo de procesos.

### ***DIVIDE ET VINCES. THE ARGENTINA-BRAZIL REGIONAL POWER TRANSITION***

### **Abstract**

Almost four decades have passed since the Argentina-Brazil balance of power gave way to a Brazilian uncontested primacy in the Southern Cone. The peaceful and cooperative nature of this regional power transition poses an interesting puzzle for structural theories and those concerned with the US-China transition. Why do certain countries accept accommodation more leniently, like Argentina did? I offer an explanatory model and use process tracing to show that key cooperative turns in this bilateral relationship –during the late 1970s and early 1990s– required concurrent structural changes, both at the international and domestic levels. My conclusions suggest, against the prevalent narrative, that cooperation between Argentina and Brazil was not a product of democracy. Instead, peaceful power transitions take place when the costs of confrontation are high and social coalitions are largely redefined in the declining state.

**Keywords:** Southern Cone, Argentina, Brazil, Power Transition, Process Tracing.

**Fecha de recepción:** 11 de enero de 2019

**Fecha de aprobación:** 6 de septiembre de 2019

\*La versión original en inglés de este artículo fue publicada en *Foreign Policy Analysis* y se reproduce por *Desarrollo Económico* con el consentimiento de Oxford University Press y la Asociación de Estudios Internacionales (ISA). Versiones previas fueron presentadas en el Instituto de Ciências Sociais (Lisboa, 30 de junio de 2012), Sciences Po (París, 24 de abril de 2014), el German Institute of Global and Area Studies (Hamburgo, 23 de marzo de 2015), la Universidad de Notre Dame (Notre Dame, 25 de mayo de 2016) y el Center for American Studies (Heidelberg, 4 de octubre de 2018). Jorge Battaglini, Olivier Dabène, Michael Desch, Gary Goertz, Ignacio Labaqui, Tom Long, Andrés Malamud, Federico Merke, Detlef Nolte, Sebastián Rosato, Eduardo Viola y Leslie Wehner, contribuyeron notablemente a este producto final. Visitas a archivos en Buenos Aires, Brasilia y Rio de Janeiro durante 2017 y 2018 fueron generosamente financiadas por el Kellogg Institute for International Studies.

\*\* Investigador Postdoctoral en la Universidad de Konstanz (Alemania) y Profesor Afiliado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (México), lschenon@nd.edu.

## Introducción

El poder relativo de Argentina y Brasil, así como la naturaleza de sus relaciones bilaterales, han cambiado considerablemente a lo largo de los años. En perspectiva histórica, los altos niveles de cooperación alcanzados bajo la unipolaridad sudamericana de los últimos tres décadas (Schenoni, 2017) son, de hecho, la excepción. Fueron precedidos por al menos dos siglos de equilibrio de fuerzas entre estos dos países, un antagonismo que avasalló la buena voluntad de muchos líderes (Fausto y Devoto, 2004). Aún en nuestros días, reverberaciones de este conflicto generan recelos entre las diplomacias de ambos países (Russell y Tokatlian, 2003), en torno a un veinte por ciento de argentinos y brasileños ve al otro como un adversario, y esta rivalidad continúa siendo fácil de exaltar (Mouron *et al.* 2016).

La transición del celoso balance argentino-brasileño a la actual relación de amistad (Oelsner 2007) que une a ambos países, sin embargo, ha sido poco trabajada por la ciencia política. El caso es de particular interés, ya que las teorías estructuralistas de la política internacional –recientemente en boga para analizar las tensiones entre un Estados Unidos declinante y una China ascendente (Allison 2017)– hubieran predicho un notable aumento de los niveles de conflicto en el contexto de despegue de Brasil que tuvo lugar a partir de los años setenta (Waltz, 1979; Organski y Kugler, 1980; Gilpin, 1981). Sin embargo, como sabemos, la transición de poder sudamericana transcurrió de modo opuesto, resultando en los niveles más altos de cooperación jamás registrados entre estos dos países ¿Qué factores permitieron que el ascenso de Brasil se produjera de forma pacífica y cooperativa en el Cono Sur?

La respuesta que ofrezco en este artículo se apoya en los hombros de trabajos anteriores sobre los orígenes de la cooperación argentino-brasileña (Resende-Santos, 2002; Gardini, 2005; Malamud, 2005; Oelsner, 2005; Gómez-Mera, 2013; Darnton, 2014) e intenta avanzar una discusión teórica y metodológica que permita mayor validez (interna y externa) a las conclusiones que de ellos se desprenden. Para hacerlo pongo el foco en las variables domésticas que llevaron al gobierno argentino a suspender la competencia en los ámbitos económico, nuclear y militar, y lo disuadieron de formar alianzas con terceros países para balancear a Brasil.

La estrategia de acomodamiento argentina, según argumentaré, fue diseñada en dos coyunturas críticas: la resolución del conflicto de Itaipú (1977-1980) y la creación del Mercosur (1990-1994). Durante estas coyunturas los presidentes argentinos dismantelaron con éxito la coalición de política exterior propensa al conflicto. Con la posible excepción de la derrota de Malvinas en 1982,<sup>1</sup> estas dos coyunturas críticas representan los momentos de mayor reconfiguración de los actores e instituciones relevantes para la formulación de esta política exterior. Más aún, las instituciones bilaterales y regionales creadas en estas breves ventanas de oportunidad contribuyeron

1 Agradezco a un revisor de *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* por notar la importancia de la Guerra de Malvinas en este proceso. Efectivamente, la derrota argentina en el Atlántico Sur tuvo como consecuencia la exclusión de las fuerzas armadas del proceso de formulación de política exterior. En particular, puso fin a un crecimiento sostenido del discurso irredentista y el militarismo (Schenoni *et al.*, 2019). Sin embargo, es notable que Brasil ya actuara como aliado de la Argentina durante la guerra (Moniz Bandeira, 2011) lo cual apunta a que las negociaciones de Itaipú (1977-1980) fueron el punto de inflexión para la relación bilateral.

a consolidar una trayectoria cooperativa difícil de revertir (Mahoney and Thelen, 2010).

La fortaleza de mi argumento se desprende no solo de la evidencia histórica, sino también de su consistencia lógica. Los trabajos existentes sobre los orígenes de la cooperación en el Cono Sur se han basado en hipótesis derivadas inductivamente del estudio de caso, dando lugar a explicaciones que se ajustan a la experiencia de Argentina y Brasil pero que son difíciles de generalizar (Geddes, 1990). Para dar el salto de lo meramente ideográfico a lo nomotético, derivaré las hipótesis de este artículo deductivamente, a partir de premisas teóricas consolidadas. Luego, el caso argentino-brasileño vendrá a comprobar empíricamente mis mecanismos causales (Bates *et al.*, 1998).

El artículo está estructurado en cinco secciones. En una primera sección deduzco formalmente, a partir de las premisas de teorías estructuralistas,<sup>2</sup> que un cambio en las coaliciones domésticas de política exterior es una condición necesaria para una transición de poder pacífica. Tal cambio es posible bajo contextos específicos en los cuales el costo de la guerra resulta especialmente alto *vis-à-vis* el costo de dismantelar la coalición de política exterior establecida. Establecida mi teoría paso a una segunda sección, donde utilizo datos estadísticos para ilustrar a grandes rasgos el pasaje de una bipolaridad regional a mediados del siglo XX a una clara unipolaridad brasileña en nuestros días. Luego, en las secciones tercera y cuarta, examino las dos coyunturas críticas en las que Argentina revisó drásticamente su estrategia de política exterior hacia Brasil: la resolución de la crisis de Itaipú (1977-1980) y el establecimiento del Mercosur (1990-1994). Finalmente, pongo las hipótesis iniciales a prueba considerando explicaciones alternativas en una sexta sección, donde utilizo la técnica de rastreo de procesos –“process tracing”– para un examen sistemático de la evidencia documental.

## **Un enfoque deductivo para las transiciones de poder pacíficas**

Las teorías estructuralistas de las relaciones internacionales hubieran predicho una guerra entre Argentina y Brasil en la década de 1970 (véase Mello, 1996). Por un lado, diferentes variantes del neorrealismo (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001) esperan que los subsistemas internacionales sean pacíficos cuando dos o más Estados se equilibran entre sí y hubieran vaticinado un conflicto armado frente al surgimiento de Brasil como potencial Estado hegemónico regional. Por otro lado, la teoría de la estabilidad hegemónica (Gilpin, 1981) espera que los subsistemas internacionales sean pacíficos cuando una sola potencia mantiene su primacía, y habría previsto un conflicto armado algo antes, mientras estos países mantenían una paridad. Desde ambos puntos de vista, el ascenso brasileño y la declinación argentina deberían haber conducido al resultado conflictivo predicho por los estudiosos de las transiciones de poder (Organski, 1958; Organski y Kugler, 1980).<sup>3</sup>

2 Con “teorías estructuralistas” me refiero a las teorías de relaciones internacionales que predicen el conflicto o la cooperación considerando las capacidades materiales relativas de los estados. En principio, esta etiqueta incluye a la teoría del equilibrio del poder (Waltz, 1979), la teoría de la estabilidad hegemónica (Gilpin, 1981), y la teoría de las transiciones del poder (Organski y Kugler, 1980).

3 Aunque se ha argumentado que estas teorías no han sido desarrolladas para explicar los subsistemas regionales, es claro que estos efectos son de esperarse a menos que otros estados intervengan en las dinámicas regionales (Lemke, 2002). En el libro fundador del neorrealismo, Waltz dice que su teoría

Pero como sabemos, esto nunca sucedió. Contra todo pronóstico, Argentina y Brasil comenzaron a cooperar intensamente hacia finales de los setenta. Desafortunadamente, este resultado no llevó a un cuestionamiento crítico de estas teorías.<sup>4</sup> En cambio, empujó a muchos académicos a abandonar el enfoque estructuralista buscando la explicación en otros factores (Gardini, 2005; Malamud, 2005; Oelsner, 2005; Gómez-Mera, 2013). Al hacerlo, estos trabajos naturalizaron la cooperación y obviaron el puzle central que el caso sudamericano proponía ¿Por qué Argentina y Brasil decidieron cooperar precisamente cuando sus relaciones se estaban tornando más tensas?

Argumento en esta sección que al investigar los supuestos de las teorías estructuralistas uno puede llegar a la siguiente conclusión: el ascenso de Brasil a un lugar de preeminencia regional hubiera producido mayor inestabilidad y conflicto solo si los actores domésticos interesados en la competencia bilateral (sectores industriales, militares y de la burocracia estatal) hubiesen continuados influyendo de igual forma en el proceso de formulación de política exterior de Argentina y Brasil. Al concebir el Estado como una “caja negra”, las teorías estructuralistas ven la presencia o ausencia de estos grupos como una constante, pero en realidad su poder relativo es variable y ayuda a explicar la estrategia de acomodamiento argentina. Interesantemente, la importancia de esta variable puede ser identificada deductivamente.

Los realismos del balance de poder y hegemónicos alcanzan conclusiones opuestas y no explican las transiciones de poder pacíficas porque presentan supuestos rígidos y contradictorios sobre las coaliciones domésticas imperantes detrás de cada Estado en el sistema.<sup>5</sup> Estos supuestos sobre el carácter de las coaliciones domésticas son clave, pero se han mantenido relativamente disimulados en las tradiciones Waltzianas y Gilpinianas.<sup>6</sup>

El neorealismo postula que los polos de un balance de poder son siempre funcionalmente equivalentes y que “los competidores se vuelven más semejantes los unos a los otros a medida que continúa su competencia” (Waltz, 1979, p. 173). Esto implica no solo una exhibición espejada de sus

“también se aplica a estados menores que interactúan entre sí, en la medida en que su interacción está aislada de la intervención de las grandes potencias de un sistema” (Waltz, 1979, p. 73).

- 4 Este trabajo propone que en lugar de abandonar las perspectivas estructuralistas, es posible ofrecer una mejor explicación para el acercamiento, construyendo un “cinturón protector” en torno a ellas (Lakatos, 1970).
- 5 En este sentido, este artículo intenta tender un puente entre las tradiciones Waltziana y Gilpiniana (Wohlforth, 2011). Estas dos ramas del realismo se han desarrollado por separado, pero muchos teóricos de Relaciones Internacionales aceptan implícitamente que subsistemas hegemónicos existen en interacción con sistemas de equilibrio de poder (véase Wright, 1948; Keohane, 1984; Ikenberry, 2011; Mearsheimer, 2001). Aún en un mundo de “jerarquías múltiples” (Lemke, 2002), ambos enfoques habrían predicho el conflicto en el caso de la transición de poder entre Argentina y Brasil, entre los años cincuenta y los noventa.
- 6 Pocos autores han tratado estas coaliciones como una variable, observando las condiciones bajo las cuales estas pueden propender al conflicto, y analizado cómo su desmantelamiento para garantizar la paz (véase Snyder 1991). Los teóricos de las transiciones de poder han propuesto que estos fenómenos pueden suceder pacíficamente dependiendo de los niveles de “satisfacción” de las elites políticas (Kugler et al., 2015), pero no han podido demostrar los orígenes de tales niveles, evitnado una tautología. Basándome en la teoría de la transición de poder y el realismo estructural, mostraré, tanto deductiva como empíricamente, que los niveles de satisfacción son determinados por coaliciones –acomodaticias o competitivas– que promueven un tipo específico –satisfecho o insatisfecho– de la política exterior.

estrategias, sino también una configuración similar de actores domésticos que influyen en el proceso de toma de decisiones de manera equivalente, llevando a resultados de política exterior análogos. Yo llamo a esto una situación de “coaliciones no diferenciadas”.

El realismo hegemónico también acepta que la “especificación de funciones entre las unidades” (Gilpin, 1981, p. 85) define una estructura política, pero los países en contextos hegemónicos no son el uno como el otro. Para mantener el orden jerárquico y proporcionar bienes públicos, el Estado hegemónico típicamente exhibe una burguesía, una burocracia estatal y una corporación militar relativamente competentes y competitivas (Wallerstein, 1974; Rogowski, 1989), mientras que todos estos actores que son típicamente insignificantes en los Estados no-hegemónicos. Yo llamo a esto una situación de “coaliciones diferenciadas”.

Cuadro 1. Presupuestos y Expectativas de las Teorías Estructuralista

Estabilidad Hegemónica (Gilpin)		Balance de Poder (Waltz)	
<b>Presupuestos Sistémicos</b>			
El Estado hegemónico posee suficiente poder militar para vencer sistemáticamente a cualquier contrincante; controla el acceso a materias primas, capitales y mercados; tiene ventajas competitivas en la producción de bienes de mayor valor agregado; es legitimado por instituciones que reflejan su primacía.		Una relativa paridad militar genera incertidumbre sobre los resultados de una eventual guerra. Cada Estado controla el acceso a recursos, capitales y mercados. Escasa división del trabajo productivo entre los Estados. Las instituciones son escasas y limitadas.	
Alto diferencial de poder (d)		Bajo diferencial de poder (-d)	
<b>Presupuestos de Conducta</b>			
Diferenciación funcional.		Equivalencia funcional.	
<b>Presupuestos Domésticos</b>			
Solo el Estado hegemónico tiene una burguesía nacional, una burocracia estatal y una corporación militar competitivas.		Todos los Estados poseen una burguesía nacional, una burocracia estatal y una corporación militar similarmente competentes.	
Coaliciones Diferentes (-c)		Coaliciones Similares (c)	
<b>Predicciones</b>			
Las jerarquías son más estables, las paridades aumentan la probabilidad de conflicto armado.		Las paridades son más estables, las jerarquías aumentan la probabilidad de conflicto armado.	

Fuente: elaborado por el autor.

La Tabla 1 resume los supuestos por detrás de los realismos de Gilpin y de Waltz. Las áreas en gris son de especial interés para mi argumento: destacan que en situaciones donde las diferencias de poder son estrechas, la estabilidad se basa en coaliciones similares. Por el contrario, para que grandes diferenciales de poder sean estables, el Estado hegemónico y sus subalternos deben presentar coaliciones diferenciadas.

Por lo tanto, para estos autores, la paz parece estar basada en las siguientes proposiciones: (1) Se puede observar paz (p) cuando las disparidades de poder son pequeñas (-d) y hay una gran similitud de coalición (c):

una situación que llamamos equilibrio ( $p \Rightarrow \neg d \wedge c$ ). Alternativamente, (2) la paz puede implicar altas disparidades de poder y coaliciones diferenciadas: una situación que llamamos hegemonía ( $p \Rightarrow d \wedge \neg c$ ). Por *modus tollens*, las teorías estructuralistas predicen la guerra ( $\neg p$ ) bajo dos configuraciones [ $\neg p \Rightarrow (d \wedge c) \vee (\neg d \wedge \neg c)$ ]: un gran diferencial de poder con coaliciones similares o una pequeña brecha de poder con coaliciones diferentes. Por lo tanto, para evitar la guerra –es decir, mantener  $p$  constante– en un contexto de transición de poder, al menos uno de los actores tiene que cambiar sus coaliciones.

Algunos ya han notado que las coaliciones de política exterior –es decir, el conjunto de grupos de interés y organizaciones que obtienen beneficios parroquiales de una política exterior específica (Snyder, 1991, p. 31)<sup>7</sup>– son claves para comprender las situaciones en que factores estructurales sobre o subestiman el potencial de conflicto (ver Schweller, 2006; Solingen, 2014). En efecto, ambos realismos exageran la propensión a la guerra en el contexto de cualquier transición de poder al asumir coaliciones constantes.

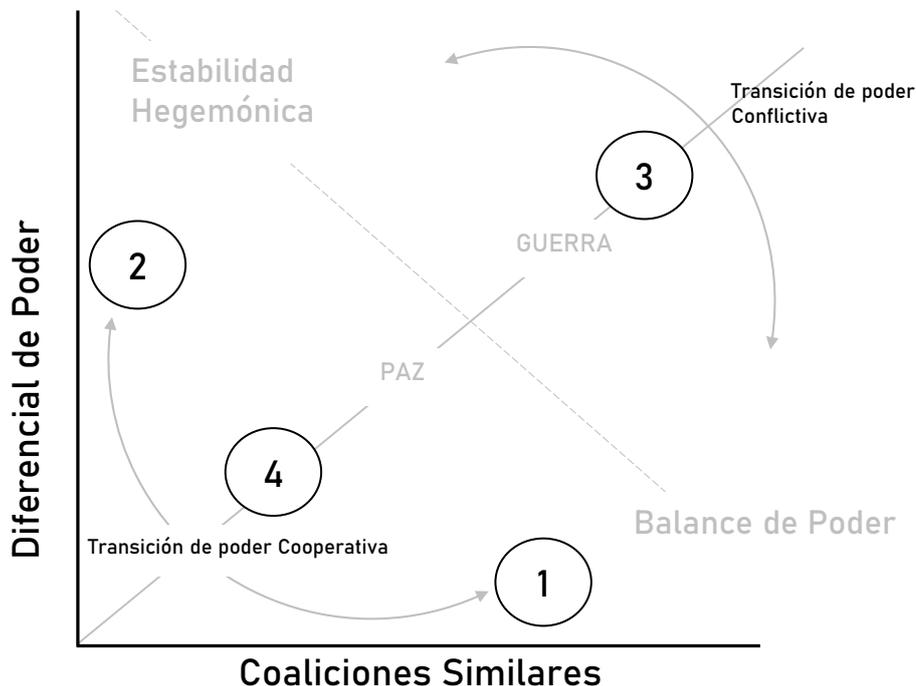
Incluso asumiendo coaliciones variables, las proposiciones (1) y (2) son empíricamente insostenibles dado que el cambio en el poder y las coaliciones nunca son perfectamente simultáneas, y sin embargo transiciones de poder pacíficas y los desequilibrios se producen con frecuencia. Como los teóricos de la transición de poder han notado, este dilema exige la existencia de un equilibrio de transición.

Una enmienda razonable puede ayudar a integrar las tradiciones estructuralistas en un único paradigma. Mi argumento es que, mientras que la guerra es en efecto posible en contextos de gran poder diferencial y similitud de coalición ( $\neg p \Rightarrow d \wedge c$ ) debido a la capacidad del Estado más fuerte de derrotar a una coalición competitiva en el extranjero (3), la guerra es un resultado poco probable en situaciones de paridad de poder relativa con coaliciones diferentes ( $p \Rightarrow \neg d \wedge \neg c$ ) porque al menos uno de los Estados habría entregado voluntariamente su coalición competitiva (4), lo que conduce a lo que los académicos de transición de poder identifican como “satisfacción”. Adicionalmente, debemos conceptualizar estos dos parámetros –diferencia de poder y diferencia de coalición– no como dicotomías rígidas sino en un continuo.

La Figura 1 ofrece una ilustración gráfica. El eje horizontal representa un continuo que va de una situación en que los actores tienen coaliciones similares, a una situación en la que solo un actor tiene una burguesía competitiva, una burocracia estatal capaz y unas fuerzas armadas competentes, mientras que el otro actor es fundamentalmente dependiente del capital extranjero y tiene capacidades estatales limitadas. El eje vertical representa la diferencia en las capacidades nacionales entre los dos actores –es decir, su diferencial de poder internacional–. La línea gris divide la figura en dos áreas. En el área inferior la configuración de estos factores se asemeja al tipo

7 Téngase en cuenta que bajo esta definición países bajo sistemas económicos y regímenes políticos muy diferentes pueden tener coaliciones similares. Por ejemplo, los Estados Unidos y la Unión Soviética atribuyeron una gran influencia a un conjunto similar de actores –la corporación militar, el sector industrial industriales, la burocracia del Estado central, la comunidad científica, etc.– que se beneficiaron de la competencia bipolar promoviendo el desarrollo misilístico, aeroespacial, de tecnologías industriales, etc. Además de un crecimiento colosal de la burocracia del Estado y el gasto militar.

Figura 1. Estadios Ideales en una Transición de Poder



Fuente: elaborado por el autor.

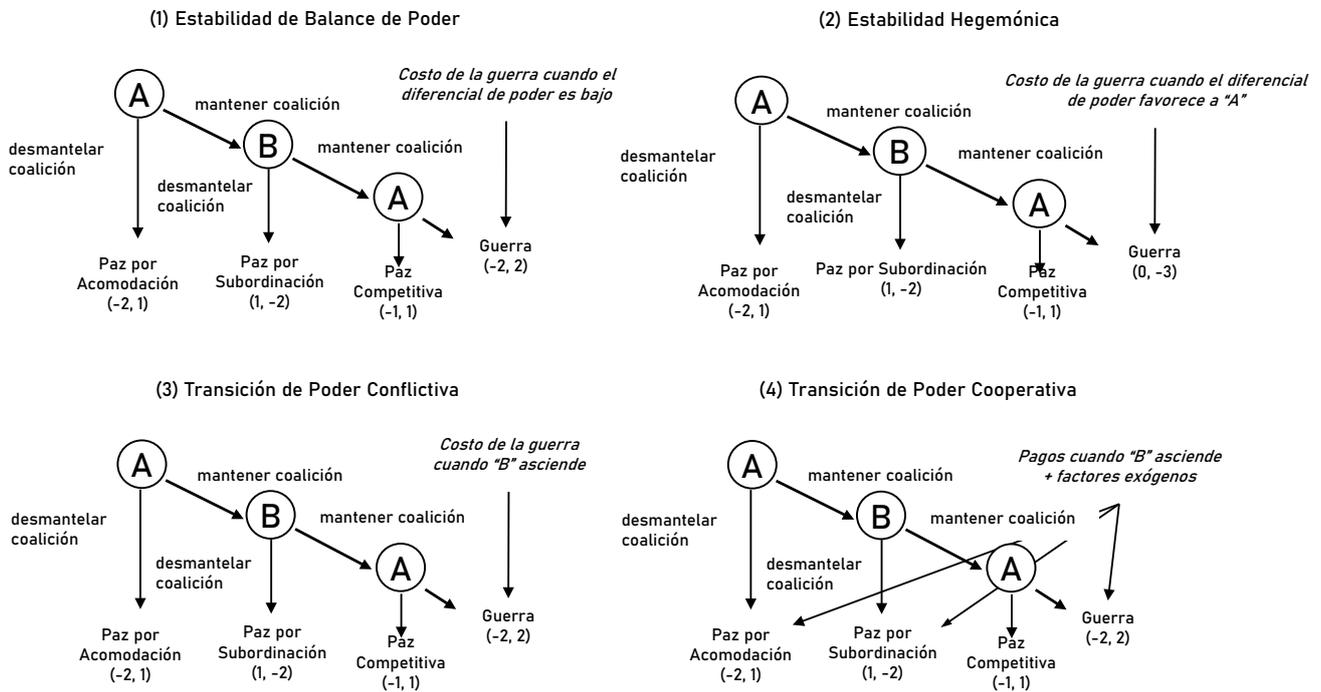
ideal de la teoría del equilibrio de poder, mientras que en el área superior reina la teoría de la estabilidad hegemónica. La línea punteada también divide la Figura 1 en dos áreas, que representan un umbral en el que la guerra se vuelve altamente probable. Los círculos representan los tipos ideales de relación bilateral discutidos anteriormente: el equilibrio de poder (1), la estabilidad hegemónica (2), una transición de poder conflictiva (3), y una transición de poder cooperativa (4). Esta última proposición permite un paso del equilibrio ( $p \Rightarrow \neg d \wedge c$ ) a la hegemonía ( $p \Rightarrow d \wedge c$ ) sin entrar en el espacio donde la guerra es posible ( $\neg p \Rightarrow d \wedge c$ ).

¿Cómo y cuándo es esto posible? Argumentaré que durante las transiciones de poder las coaliciones pueden desarticularse cuando factores exógenos disminuyen el costo de dismantlar la coalición proclive al conflicto o aumentan los costos de la guerra, en relación a los costos de dismantlar tal coalición. En la Figura 2 utilizo una heurística proporcionada por la teoría de juegos para ilustrar cómo las transiciones de poder pacíficas podrían ser conceptualizado dentro del marco estructural.

En la Figura 2, ambos gobiernos de los Estados “A” y “B” comienzan el juego con coaliciones similares. El gobierno de “A” mueve primero y decide ya sea reformar su coalición o mantenerla. Luego “B” se enfrenta la misma decisión. Finalmente, “A” juega por última vez para decidir si va a la guerra o no. Los pagos están determinados por el contexto internacional –de paridad de poder o no– y el juego se resuelve por inducción retrospectiva en la forma mostrada por las flechas en negrita.

Nótese que *a priori* ningún gobierno enfrenta incentivos positivos para reformar su coalición, pero puede hacerlo si el costo de la guerra es incluso

Figura 2. El juego de la transición de poder en diferentes contexto



Fuente: elaborado por el autor.

mayor, como lo hace "B" en el escenario de estabilidad hegemónica (2). Si el costo de reformar las coaliciones es tan alto como el de la guerra para ambos gobiernos debido a una situación de paridad de poder, ambos podrán mantener sus coaliciones y la competencia, sabiendo que el otro no atacará (1). En otro escenario (3) "A" sigue siendo superior, pero "B" percibe una ventana de oportunidad a medida que asciende y no está dispuesto a reformar su coalición. Como resultado de esta interacción estratégica "A" a elige la guerra preventiva, tal como lo predicen las teorías de la transición de poder. El último escenario (4) es el más interesante para los propósitos de mi análisis. En esta situación los pagos se ven afectados por factores exógenos, distintos de la diferencia de poder. El costo de la guerra podría verse afectado, por ejemplo, por la existencia de un tercer Estado en el sistema capaz de intervenir –tal como los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental– o el acceso a armas de destrucción masiva, etc. Asimismo, el costo de reestructurar las coaliciones domésticas también puede verse afectado por efectores exógenos –por ejemplo, si el contexto internacional favorece reformas económicas o si el ejecutivo se fortalece en relación a los actores de su coalición–. Por lo tanto, los cambios en coaliciones nacionales que conducen a transiciones de poder pacíficas son posibles si factores exógenos al diferencial de poder bilateral afectan las utilidades esperadas.

Este ejercicio deductivo lleva a mi hipótesis central: si la coalición competitiva –conformada en este caso por la burguesía industrial, la burocracia estatal y las fuerzas armadas– es desarticulada en el país en declive, los actores afectados por el ascenso de un competidor ya no tendrán influencia en la toma de decisiones de política exterior, permitiendo una estrategia de

acomodación y una transición de poder pacífica. Dicha reestructuración interna debería tener lugar en un contexto en el que el ejecutivo es poderoso en relación a los actores de su coalición, y el contexto internacional –en el caso latinoamericano, definido esencialmente por la política exterior de Washington– incrementa el costo de ir a la guerra y mitiga los costos de reformar la coalición.

Esta hipótesis, derivada deductivamente hasta este punto, produce implicaciones observacionales concretas que se adaptan con sorprendente precisión a la transición de poder entre Argentina y Brasil.<sup>8</sup>

### **La transición sudamericana del equilibrio a la unipolaridad regional**

Los análisis de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil suelen considerar al PIB como el principal indicador de la paridad entre los dos países. Llegan así a la conclusión de que esta transición comenzó a mediados del siglo XX (Fausto y Devoto, 2004; Rapoport y Madrid, 2011), después de al menos cincuenta años de primacía económica argentina en el Cono Sur.<sup>9</sup> El Índice Compuesto de Capacidades Nacionales (Singer *et al.*, 1972)<sup>10</sup> también sugiere que Brasil comenzó su ascenso en la década de 1950 y que había triplicado el poder de Argentina en la década de 1980, convirtiendo a América del Sur en un subsistema unipolar (Schweller, 2006; Martin, 2006). Las figuras 3 y 4 ilustran la evolución comparativa de este tipo de variables estructurales.

La existencia de una situación de paridad o bipolaridad regional también se puede identificar en el comportamiento de los actores políticos relevantes en ambos lados de la frontera en la década de 1970.<sup>11</sup> Para entonces, muchos empresarios argentinos, burócratas y militares, dejaban de pensar en Brasil como un simple satélite estadounidense en la región y comenzaban a mostrarse seriamente preocupados por las ambiciones geopolíticas de este vecino en ascenso (Moniz Bandeira, 2011, pp. 124-126).<sup>12</sup> De hecho,

8 Esta explicación teórica también parece coincidir con otras transiciones pacíficas de poder a nivel sistémico, como entre el Reino Unido y los Estados Unidos, donde el desmantelamiento de coaliciones profundamente arraigadas que tuvo lugar en condiciones de gran presión externa sobre el Imperio Británico (Friedberg, 1988) fue de importancia central para evitar resultados conflictivos. En la era nuclear, este marco teórico podría explicar el carácter pacífico que tuvo la caída de la Unión Soviética (ver Wohlforth 1999). Más aún, este marco podría ayudar a interpretar la propensión al conflicto en la transición entre Estados Unidos y China.

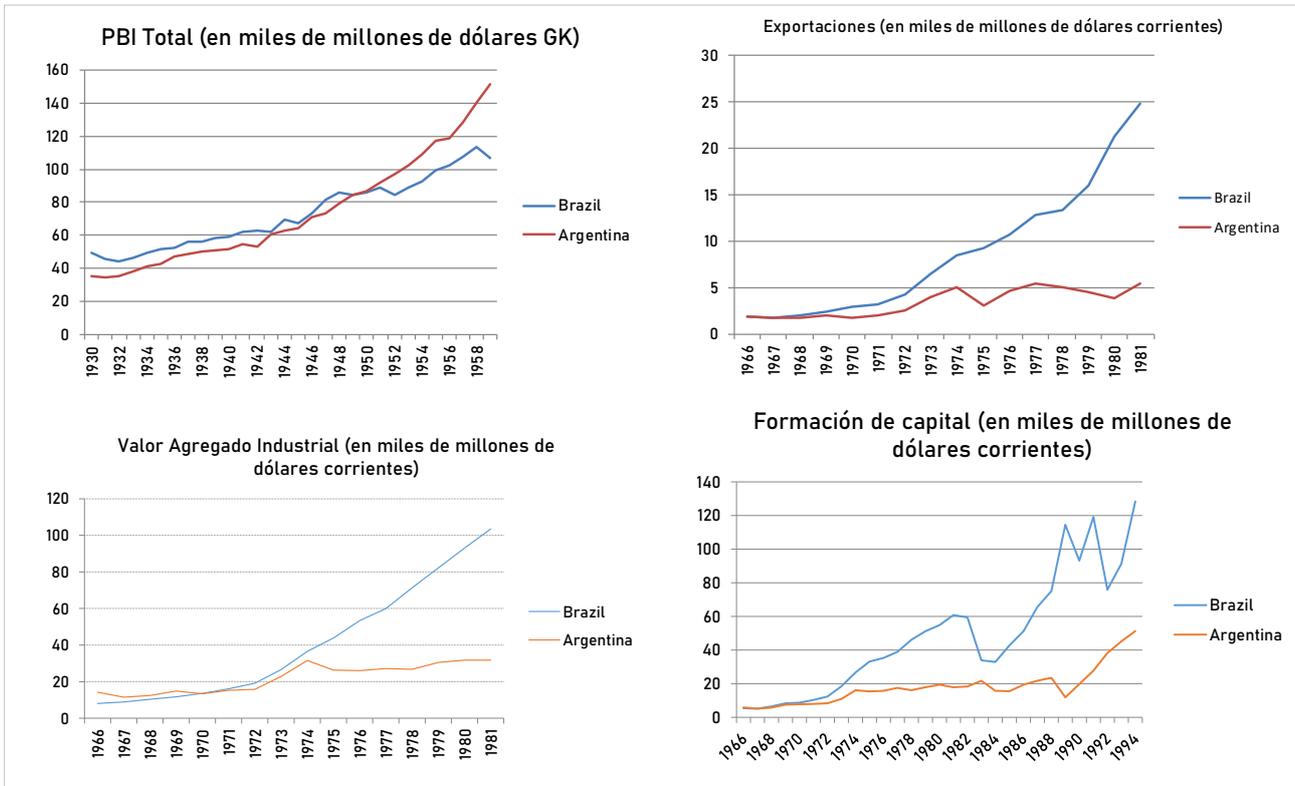
9 Aunque el territorio del Brasil es casi tres veces mayor al de su vecino del sur –con 8.514.215 km<sup>2</sup> frente a 2.791.810 km<sup>2</sup>– y siempre ha sido más poblado –la relación ya era de 2,8 a 1 en la década de 1950 y ahora es de 4,9 a 1– Brasil no habría conseguido expresar esta preeminencia en términos productivos. En 1951 el PIB de Brasil era equivalente al de Argentina y muchos indicadores continuaban indicando la superioridad Argentina. El PIB per cápita argentino más que duplicaba al brasileño en la década de 1950 y aún hoy es 1,5 veces mayor. El caso de indicadores de desarrollo como la esperanza de vida o la alfabetización (PNUD 2015) es similar, así como indicadores de infraestructura como kilómetros de vía férrea, carreteras, teléfonos y vehículos comerciales per cápita (Banks y Wilson 2015). Aunque la brecha ha disminuido en muchas de estas áreas, en particular los indicadores de desarrollo humano continúan sugiriendo una primacía argentina.

10 El CINC representa la participación global de seis indicadores de poder internacional: población total, población urbana, gasto militar, personal militar, consumo de energía y producción de hierro y acero.

11 Esta historia de rivalidad está tan internalizada que, incluso en el siglo XXI, muchos actores en ambos países todavía interpretan la relación bilateral en los términos del equilibrio histórico de poder (Russell y Tokatlian, 2003).

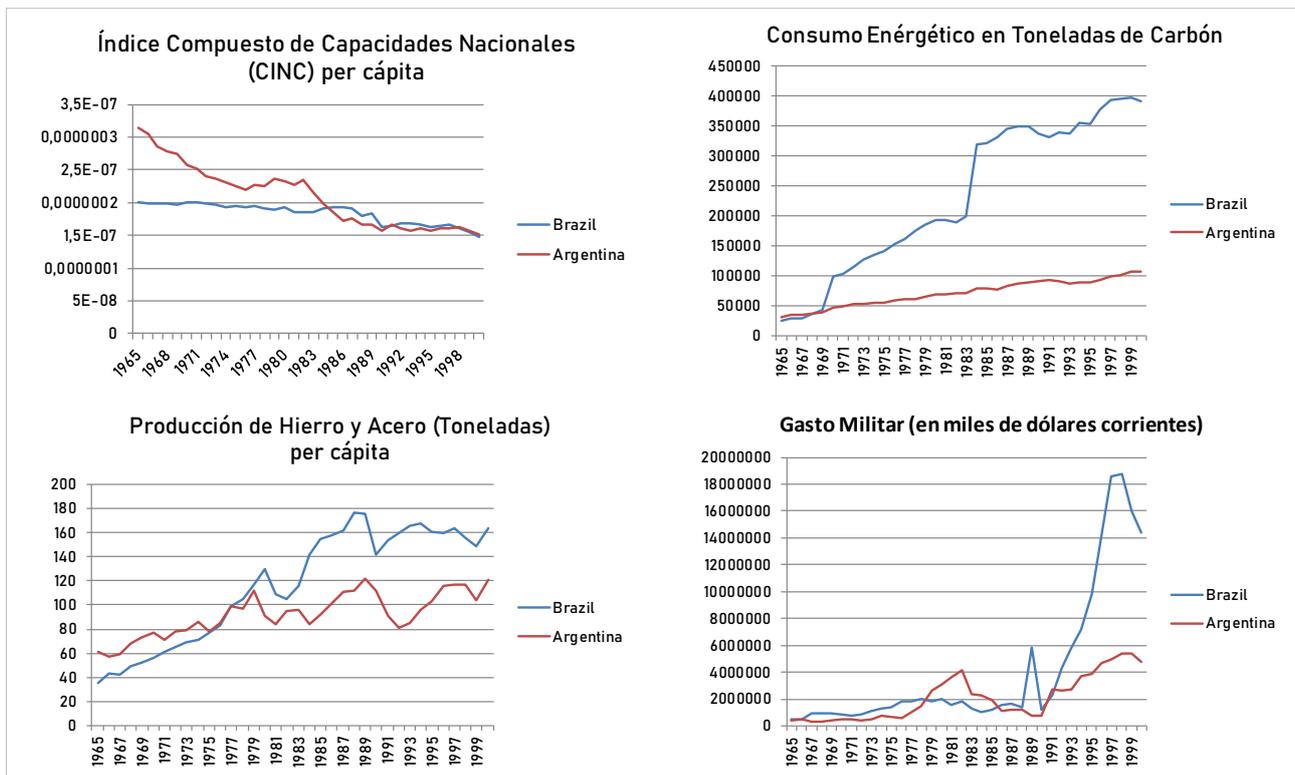
12 Un caso paradigmático es el de Mário Travassos, un destacado analista geopolítico cuyo libro *Projeção Continental do Brasil* (Travassos, 1935) articuló de manera inequívoca cómo se los intereses estratégicos

Figura 3. Algunos indicadores económicos de la transición de poder



Fuente: Banco Mundial.

Figura 4. Algunos indicadores estructurales de la transición de poder



Fuente: CINC 2015 (Singer *et al.* 1972).

fue durante estos años que el aumento en el consumo de energía de Brasil –desencadenado por el crecimiento económico del “milagro brasileño” (1968-1973)– llevó a la construcción de la presa hidroeléctrica de Itaipú (1971) y la firma de un ambicioso acuerdo nuclear con Alemania (1975).

Del otro lado de la frontera, muchos actores vieron estos proyectos como una amenaza sobre el control argentino del caudal del río Paraná y su brecha tecnológica favorable en el ámbito nuclear. Por primera vez desde la batalla de Caseros en 1852, la resolución militar de una disputa bilateral se convirtió en un escenario posible a los ojos de muchos (Moniz Bandeira, 2004, p. 385), constituyendo un claro ejemplo de las tensiones esperadas en el contexto de una transición de poder. Sin embargo, la política exterior argentina hacia Brasil cambió radicalmente a fines de la década de 1970, y nuevamente a principios de la década de 1990, permitiendo una transición pacífica.

Hoy en día, esta transición de poder continúa. Incluso si Brasil se encuentra en una crisis económica y política sin precedentes, las tendencias estructurales que dieron a luz la unipolaridad sudamericana como, por ejemplo, el mayor crecimiento relativo de la población y economía de Brasil, continuarán. Pero aun cuando Brasil ha conseguido acumular más de tres veces las capacidades materiales de Argentina, no por eso se ha tornado aún en un Estado hegemónico (Wilkinson, 1999; Schenoni, 2019). Este punto es importante, ya que algunos académicos se han referido a Brasil en estos términos (Lima, 1990; Burges, 2008).<sup>13</sup> Brasil no es ni un Estado hegemónico (Schenoni, 2014) ni siquiera un líder regional (Malamud, 2011), a pesar de que sí haya logrado una primacía unipolar en los años ochenta –triplicando las capacidades materiales de su segundo mayor competidor (Schenoni, 2017)–.

de Brasil en América del Sur eran incompatibles con una primacía Argentina en la Cuenca del Plata (Colacrai, 1992). Otro trabajo que generaría preocupación en Argentina fue *Geopolítica do Brasil de Golbery do Couto e Silva* (Couto e Silva, 1967).

13 La hegemonía tiene tres aspectos relevantes: el militar, el económico, y el normativo (Schenoni, 2019). En lo que respecta al primero, aunque el ejército brasileño gaste seis veces lo que el argentino (SIPRI 2018), Brasil tiene una nómina aproximadamente cuatro veces mayor y un territorio mucho más extenso que proteger. Brasil posee solo 2, 3 veces la cantidad de aviones de combate argentinos, dos veces sus tanques, y 1,5 veces sus naves (IISS 2018). La sabiduría convencional establece que un atacante necesita una superioridad material a razón de 3:1 para vencer y Brasil no alcanza estos niveles. Esto, sumado a posibles alianzas regionales y disparidades tecnológicas dificultan adivinar el resultado de un enfrentamiento. En segundo lugar, una hegemonía económica de Brasil implicaría, en su aspecto comercial, un acceso preferencial al mercado argentino y considerables ventajas competitivas. El Mercosur, la única institución destinada a restringir el acceso de terceros al mercado argentino, tiene un arancel externo promedio del 13 por ciento, demasiado bajo para desalentar otras importaciones, Argentina nunca importó más del 31 por ciento de ni exportó más de 25 por ciento a Brasil. En lo financiero, es implausible que el Real se convierta una moneda de reserva importante para Argentina, o que Brasil se convierta en una fuente principal de crédito o inversión extranjera fundamental. Si bien es cierto que la inversión brasileña en Argentina ha aumentado sustancialmente desde la crisis de 2001, todavía hoy es superada por la chilena (MECON 2018). En cuarto lugar, si Brasil fuese un Estado hegemónico, esto debería reflejarse en los regímenes regionales, es decir, en el conjunto de reglas que gobiernan áreas temáticas específicas. Los regímenes existentes en el Cono Sur están lejos de reflejar las preferencias de Itamaraty, tal como lo demuestran los recientes casos de la Alianza del Pacífico y el reemplazo de Unasur por Prosur (ver Nolte y Wehner, 2012).

## Del conflicto a la cooperación hacia finales de los años setenta

Las transiciones desde gobiernos autoritarios que comenzaron en la década de 1980 alentaron una extendida hipótesis que sugiere que fue el cambio hacia un régimen democrático lo que mitigó las tensiones entre Argentina y Brasil. Combinada con referencias al aumento de los regímenes bilaterales y el intercambio comercial, esta narrativa liberal se ha convertido en eje de la historia oficial sobre la amistad argentino-brasileña (Remmer, 1998; Gardini, 2005; Rapoport y Madrid, 2011).

Sin embargo, estos enfoques han exagerado la importancia de declaraciones y acuerdos que dieron continuidad a una agenda ya instalada a la vez que minimizaron relevantes cambios en la trayectoria de las políticas exteriores. En realidad, la tendencia cooperativa que recorre la década de 1980 se inició de la mano de líderes autoritarios (Peña, 1988; Lafer, 1997; Spektor, 2002; Oelsner, 2007; Mallea *et al.* 2012; Darnton, 2014).

La técnica de rastreo de procesos (*process tracing*) se presenta como una herramienta ideal para identificar el momento preciso en que se produjo este giro cooperativo que determinó las trayectorias futuras (Tarrow, 2004, p.104). Prestando especial atención a la secuencia de eventos históricos es posible analizar las condiciones contextuales y causas inmediatas de estos cambios en la relación bilateral (Bennett, 2008; Mahoney, 2012; Beach y Pedersen, 2013).

En este sentido, es indiscutible que la coyuntura crítica inicial –es decir, el primer cambio radical en la política exterior argentina– tuvo lugar bajo el gobierno autoritario de Rafael Videla. En las palabras de un autor:

Los acuerdos de mediados de la década de 1980, por significativos que fueran, no comenzaron la cooperación *de novo*. Aunque un nuevo conjunto de factores impulsó a ambos a erigir estructuras más profundas y elaboradas a mediados de la década de 1980, esta cooperación institucionalizada fue construida sobre los cimientos establecidos en 1979-80. (Resende-Santos 2002: 89; cf. Solingen 1993).

La corriente principal liberal-constructivista reconoce estos hechos, pero no les ha atribuido suficiente importancia. Los hechos hablan por sí mismos. El final de la crisis de Itaipú fue seguido de una serie de tratados que estrecharon los lazos de amistad mucho antes de la democracia. Cinco reuniones entre los cancilleres de Argentina, Brasil y Paraguay tuvieron lugar en 1977 y 1978, lo que llevó a la firma del Acuerdo Multilateral de Corpus-Itaipú el 17 de octubre de 1979, que resolvió formalmente la disputa. En 1980, dos visitas de estado entre los presidentes *de facto* Figueiredo y Videla se llevaron a cabo. Estas terminaron en once protocolos cubriendo los ámbitos más sensibles de la relación bilateral: misiles, aeronáutica y tecnología nuclear.

Aunque el acuerdo en otras agendas fue escaso, las conversaciones también incluyeron la posibilidad de cooperar en la defensa del Atlántico Sur y formas de incrementar los volúmenes de comercio bilateral (Escudé y Cisneros, 2000). Considerando tanto la cantidad de asuntos discutidos durante estas reuniones como los compromisos alcanzados, pero por sobre todo, considerando el estado de las relaciones bilaterales *ex ante*, es patente que los años 1977-1980 constituyeron la coyuntura crítica más importante en

décadas. La democratización de Argentina (1983) y Brasil (1985) fueron eventos relativamente menos importantes. En palabras de un joven y prominente conocedor de la evidencia histórica “el acercamiento inicial ocurrió mucho antes, bajo los regímenes militares, en 1979-1980” (Darnton, 2012, p. 120).

¿Qué cambió durante esos años, entonces, que permitió este giro radical en las relaciones Argentina-Brasil? La respuesta parece ser tanto doméstica como sistémica.

En el plano internacional, Buenos Aires tuvo que enfrentar presiones en otros dos frentes. Primero, las tensiones con Chile y Gran Bretaña habían alcanzado nuevos niveles en los años que siguieron al fallo del tribunal arbitral sobre el Beagle. Una sucesión de incidentes entre los que se destacan el del Shackleton (1976) y la Operación Soberanía (1978) pudieron haber derivado en enfrentamientos bélicos y obligaron a priorizar la situación estratégica en el Atlántico Sur (Schenoni *et al.* 2019). Segundo, Washington se había vuelto fundamentalmente hostil a la Junta debido a la política de Derechos Humanos de la administración Carter (Schenoni y Mainwaring, 2019). Estas presiones externas aumentaron el costo y los riesgos de continuar polarizando con Brasil.

Al mismo tiempo, en el ámbito doméstico, un importante realineamiento tuvo lugar, la cual era necesaria para el acercamiento bilateral: el apartamiento de actores económicos y políticos que anteriormente habían impedido la cooperación con Brasil. Durante la violencia de 1977, cuando la represión estatal de los movimientos izquierdistas alcanzó su pico más alto: Videla, en la cúspide de su poder, inició una reforma orientada al mercado “en alianza con sectores rurales y el capital financiero” (Fausto y Devoto, 2004, p. 387). La industria local y una burocracia desarrollista bien entrenada fueron severamente dañada por un fuerte declive en el gasto público, una moneda sobrevaluada y tasas de interés excesivamente altas.<sup>14</sup>

Aunque Brasil tuvo que emprender algunas reformas liberales más adelante, no sufrió a esta altura de una reestructuración de su coalición gobernante como la Argentina. En cambio, Brasil aplicó una secuencia de autonomía, control y privatización relativa, mucho más gradual durante la década de 1980 (Tavares de Almeida, 1999). Aún al final de la década continuó siendo claro que Brasil garantizaría un rol central a su burguesía nacional y burocracia estatal como ejes de su estrategia de desarrollo (Barros de Castro, 1994; Peixoto, 2011). Esto se reflejó en la permanencia de privilegios exorbitantes y un gran poder de lobby en manos de estos sectores. Muchas de estas ideas fueron explícitamente introducidas en la constitución de 1988, incrementando aún más el poder de la coalición y limitando el espacio de maniobra de los gobiernos neoliberales en los años noventa.

Las reformas neoliberales emprendidas por los militares habían dejado a la industria argentina mucho más vulnerable y habían debilitado considerablemente a la burocracia del Estado. A mediados de la década de 1980, la participación de las empresas del Estado en el PBI argentino fue del 2,7 por ciento, mientras que en Brasil representaban el 7,6 por ciento de un PIB mucho más alto (Pang, 2002, p. 133). Las diferencias en los ni-

14 Esto no fue el resultado de meras ideas neoliberales; fue, al menos en parte, la consecuencia de una lucha histórica entre las patrias industrial y agro-financiera en Argentina, cada una promoviendo un modelo de desarrollo diferente (O'Donnell, 2004). Curiosamente, solo el modelo agro-financiero victorioso promovía un acuerdo cooperativo con el Brasil en ascenso.

veles de protección industrial también son impresionantes. En el invierno de 1990, un año antes de la firma del tratado que dio origen al Mercosur, el arancel promedio de importación era de 11,7 por ciento en Argentina y 25,4 por ciento en Brasil. A pesar de que Brasil emprendió un plan de reforma económica bajo Sarney de 1988 a 1990, este apenas afectó los niveles de protección (Berlinski, 2004). Dados el mayor peso político y autonomía de sus agencias estatales (Solingen, 1993), Brasil resistió garbosamente las reformas de mercado.

La nueva coalición entre los militares, los tecnócratas neoliberales, los financieros y los sectores agrícolas, y el capital extranjero (véase O'Donnell, 1973) en Argentina tenían mucho que ganar con un arreglo pacífico de la crisis de Itaipú y el restablecimiento de las relaciones de cooperación con Brasil:

Partiendo de una evaluación realista de la enorme brecha de poder existente entre la Argentina y Brasil, tanto el presidente y la diplomacia económica como los sectores ligados al gran capital agropecuario y financiero con redes transnacionales coincidieron en privilegiar la cooperación subregional y los mercados ampliados en lugar de anticuadas hipótesis de conflicto geopolítico (...) los sectores nacionalistas "desarrollistas" del lado argentino y brasileño hicieron oír sus reservas ante el mismo. 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. (Escudé y Cisneros, 2000, p. 312)

Este párrafo resume la lógica del cambio de coalición que tuvo lugar en Argentina y que hizo posible que Brasil lograra la preeminencia regional en la forma del orden unipolar actual. Desde 1977 en adelante, el fortalecimiento adicional de esta nueva coalición y la concentración de la política exterior en las manos del ejército argentino –con los diplomáticos y otros burócratas desarrollistas excluidos (Russell, 1988)– hizo posible que estos dos países mantuvieran relaciones de cooperación, mientras que la brecha de poder entre ellos continuaba aumentando.

Siguiendo estos cambios en el ámbito económico, el próximo paso hacia la consolidación de un subsistema unipolar fue la Guerra de Malvinas en 1982.<sup>15</sup> Con la crisis de Itaipú resuelta, Argentina había renunciado a su primacía energética e industrial, pero seguía siendo un poderoso jugador militar. En este contexto, la resolución de la hipótesis de conflicto brasileña podría entenderse como una forma de reorientar la atención hacia conflictos territoriales más apremiantes con Chile y Gran Bretaña.<sup>16</sup> Sin embargo, la

15 La Guerra de Malvinas es también un ejemplo de cómo las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil habían mejorado desde 1977 a 1982. Brasil transfirió armas pequeñas y varios aviones e incluso reveló mejoras militares tecnológicas a Argentina durante el conflicto (Moniz Bandeira, 2011, p. 223). Además, Brasil negó el uso de su territorio y espacio aéreo para cualquier tipo de operación británicas, respaldó el reclamo de soberanía argentino y representó a su vecino en Londres hasta que el restablecimiento de las relaciones.

16 Agradezco a un revisor de *Desarrollo Económico* por este punto. Esta hipótesis es enteramente consistente con la teoría aquí presentada, en tanto la probabilidad de un conflicto con Chile o Gran Bretaña habría aumentado los riesgos de una guerra con Brasil (tal como se explica en la Figura 2), forzando el cambio de coalición.

derrota de Malvinas puso fin a las ambiciones revisionistas de Argentina en el Cono Sur y permitió que sucesivos gobiernos democráticos degradaran el presupuesto de defensa como una forma de reforzar el control civil sobre la corporación militar. Esto sin dudas contribuiría a consolidar la posición de Brasil como único polo regional.

### **La consolidación de la primacía brasileña a principios de los 90**

Después de la transformación de las relaciones bilaterales que tuvo lugar entre 1977 y 1980, los nuevos gobiernos democráticos encontraron renovados motivos para avanzar la agenda cooperativa heredada de las dictaduras (Resende-Santos, 2002, p. 89). Sin embargo, la mayoría de los logros de las administraciones democráticas de Alfonsín y Sarney fueron limitados y simbólicos en comparación con aquel cambio radical.

Si hubo un segundo momento en que Argentina aceptó inequívocamente el avance del proyecto de integración con Brasil, este fue durante las presidencias de Fernando Collor de Mello y Carlos Menem. En julio de 1990, los dos jefes de estado firmaron el Acta de Buenos Aires, poniendo fin a una década de tímidas negociaciones sectoriales y promoviendo la creación de un mercado común.<sup>17</sup> El Tratado de Asunción siguió en marzo de 1991, definiendo la estructura organizacional del Mercosur y estableciendo un cronograma de reducción de aranceles progresivo, lineal y automático, que ahora también incluía a Paraguay y Uruguay. En 1994 el Tratado de Ouro Preto institucionalizó aún más el acuerdo de libre comercio –exceptuando algunos productos, como azúcar y autopartes– y transformado Mercosur en una unión aduanera mediante el establecimiento de un arancel extranjero común. Por lo expuesto, el período 1990-1994 debe verse como un momento de inusual avance de la cooperación bilateral en el ámbito comercial (Onuki, 2006).

Los avances en el ámbito nuclear fueron igualmente impresionantes. Desde los tratados de 1980 los presidentes de Argentina y Brasil habían declarado sus intenciones cooperar en este campo e incluso visitaron recíprocamente sus reactores, pero fue muy poco lo logrado más allá del plano simbólico. En particular, ambos países no habían alcanzado un acuerdo sobre el régimen de inspección y verificación que les sería aplicado. La declaración de Foz de Iguazú de noviembre de 1990 decidió tres pasos esenciales en este respecto: la celebración de un acuerdo de salvaguardias patrocinado por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la firma mutua del Tratado de Tlatelolco, y la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Los tres acuerdos se firmaron en agosto de 1992. La coyuntura crítica es clara:

En el plazo de un año y medio, estos países trascendieron las simples declaraciones conjuntas (...) para alcanzar compromisos jurídicamente vinculantes, no solo a entre sí, sino también con comunidades regionales y globales. (Carasales, 1997, p. 99)

17 La fórmula del PICAB, que acordaba “eliminar gradualmente las asimetrías,” se modificó para lograr el compromiso mucho más ambicioso de “establecer un mercado común entre Argentina y Brasil que debe estar definitivamente confirmado para el 31 de diciembre de 1994” (Acta de Buenos Aires, Art. 1).

A fines de 1994, no solo ambos países habían ratificado los acuerdos antes mencionados, sino que la Argentina también había ratificado el Tratado de No-Proliferación Nuclear (TNP). Tal como lo expresó el embajador argentino Julio César Carasales (1997, p. 105): “para 1994-1995, cada paso importante para proporcionar una base a la asociación nuclear había sido tomado”.

La dinámica de la política doméstica en Argentina durante esos mismos años apoya la hipótesis de que fue un cambio en las coaliciones de política exterior lo que permitió el desmantelamiento de aproximaciones más competitivas y un incremento en los niveles de cooperación. Las conversaciones que llevaron a la creación del Mercosur fueron posibles después de una tremenda crisis de hiperinflación que llevó a los partidarios de reformas económicas neoliberales nuevamente al poder a partir de julio de 1989. En octubre de 1990, Argentina ya había vendido monopolios estatales en cinco sectores –trenes, teléfonos, aviación comercial, autopistas y petróleo– y había anunciado la privatización de los servicios de agua corriente y electricidad, lo que sucedió efectivamente en 1993 (Palermo y Novaro, 1996, p. 171). Estos servicios quedaron en manos de inversores extranjeros. Pocos sectores como la siderurgia fueron vendidos a capitales argentinos.

A través de una serie de duras negociaciones con los sindicatos, Menem también logró reducir el empleo público, desregular el mercado laboral y descentralizar cuidado de la salud y educación (Etchemendy, 2001, pp. 681-682). La reforma del Estado estuvo acompañada de medidas comerciales que también dañaron la competitividad de las actividades manufactureras y fomentó transformaciones que favorecieron a los sectores financieros. Además, el establecimiento de una paridad fija entre el peso y el dólar mediante la Ley de Convertibilidad impidió el acceso a ventajas competitivas a partir de la devaluación, dañando aún más a la burguesía industrial.<sup>18</sup>

Cierta concentración de poder en Collor de Mello también fue necesaria para que el ejecutivo brasileño superara varios vetos internos para lograr avances tanto en la relación comercial como en la nuclear.<sup>19</sup> Sin embargo, los desarrollistas pragmáticos en Brasilia también concibieron el Mercosur como una forma de proteger a la burguesía nacional de las políticas comerciales hemisféricas patrocinadas por Washington (Onuki, 2006; Saraiva, 2012, p. 91; Poggio Teixeira, 2014, pp. 113-18).<sup>20</sup> Por lo demás, mientras que la burguesía local fue excluida del proceso de liberalización en Argentina (Etchemendy, 2001), el Estado brasileño se hizo más permeable a las demandas de los empresarios brasileños durante la década de 1990 (Oliveira y Pfeifer, 2006, p. 391). Como resultado, las reformas de mercado

18 En resumen, durante este período: “Argentina sufrió una de las más completas reformas de mercado entre los países en desarrollo. En menos de cinco años este país fue testigo de la reestructuración fundamental de las relaciones entre el Estado y la sociedad” (Etchemendy, 2001, p. 675).

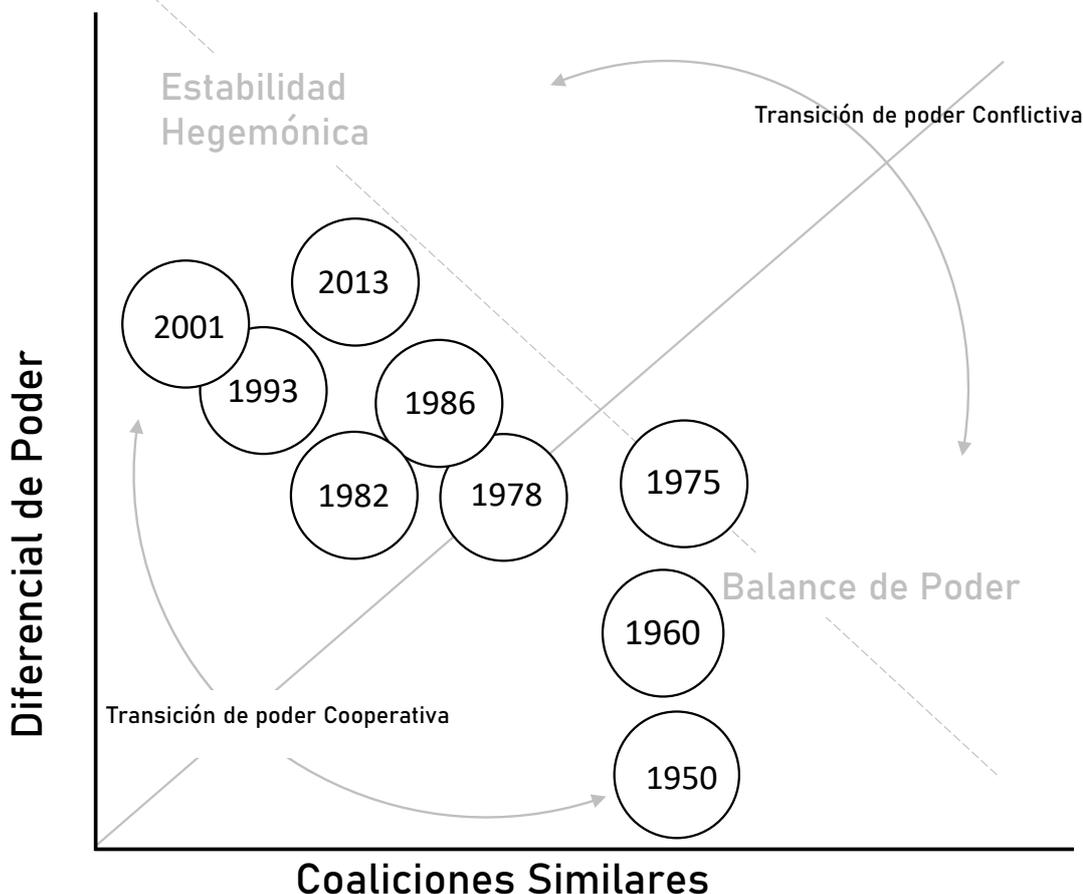
19 Como lo expresaron Fabiano Santos y María Regina Soares de Lima: “Durante la administración Sarney, la disputa entre los desarrollistas y los economistas que fueron críticos del modelo anterior de industrialización impidieron mayores cambios en el *status quo*. Sin embargo, desde la administración Collor en adelante, la decisión de buscar la liberalización comercial a través de medidas más o menos radicales se convirtió en una política de estado” (Lima y Santos, 1998, p. 17).

20 “[Mientras] para Argentina, el fortalecimiento de Mercosur indicó una aproximación a los Estados Unidos y una posible entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte; para Brasil, por el contrario, la integración con los países vecinos países representaban una oportunidad para legitimar su posición de liderazgo en Sudamérica, además de consolidar un espacio regional distinto, independiente de la orientación de los Estados Unidos” (Onuki, 2006, p. 307).

en Brasil fueron mejor reguladas, más paulatinas y menos comprehensivas (Fausto y Devoto, 2004, p. 488; Di Tella, 1995, p. 158; Pang, 2002, pp. 133-37).

Esta primera ola neoliberal en Brasil terminó rápidamente. Cuando Collor de Mello intentó continuar fomentando unilateralmente la reforma del Estado y la liberalización económica a través de *medidas provisórias* –decretos presidenciales– la coalición de la burguesía nacional y la burocracia desarrollista, representada por otros partidos políticos más establecidos, forzó la renuncia del presidente en octubre 1992 (Skidmore, 1999, p. 221). La crisis política congeló las reformas hasta que Fernando Henrique Cardoso las retomó, primero como ministro y luego como presidente, pero siempre de forma pragmática y paulatina, respetuosa de los matices sectoriales (Boschi, 2011; Peixoto, 2011; Petrecolla, 2004, p. 20).<sup>21</sup>

Figura 5. Instantáneas de la Transición de Poder



Nota: Como en la Figura 1, cada círculo representa el estado de las relaciones bilaterales durante un cierto año. Los valores en el eje y representan la diferencia entre Argentina y Brasil en términos de su CINC; a medida que los círculos se mueven hacia arriba, la diferencia de poder se hace más grande. La similitud de las coaliciones se calcula aquí como la diferencia en los niveles de apertura económica tal como es medida por el índice de libertad económica del Instituto Fraser. Fuentes: CINC 2015 (Singer y otros, 1972) y *Economic Freedom Index* (Fraser Institute 2015).

21 En palabras de un renombrado historiador brasileño: “[a]ún cuando el neoliberalismo impregnó la inteligencia de la élite brasileña en la década de 1990, no se convirtió en la tendencia exclusiva para determinar las relaciones internacionales de Brasil, como fue el caso en Argentina. La opinión pública desconfiaba del discurso de Fernando Collor y nunca perdonó el fracaso de su shock monetarista. Esto inspiró el gobierno de sustitución de Itamar Franco (1992-1994), que detuvo el impulso neoliberal, y promovió el desarrollo y el valor de la producción nacional. Después, las reformas de Cardoso continuaron reflejando la heterogeneidad de la sociedad brasileña” (Cervo, 2006, p. 14).

La Figura 5 resume la trayectoria de las relaciones entre Argentina y Brasil, siguiendo el esquema propuesto en la Figura 1. En ella se muestra el aumento del poder relativo de Brasil y como ello hizo imposible para la Argentina mantener la coalición de la burguesía local, la burocracia estatal, y la corporación militar, sin que esto condujese al conflicto. También ilustra cómo al desarticular esta coalición –y por lo tanto disminuir la similitud con el tipo de coalición imperante en Brasil– Argentina aseguró la paz a través de la acomodación.

### **Considerando hipótesis alternativas a través de rastreo de procesos**

Las secciones anteriores han servido para presentar mi argumento general en el que propongo que los cambios en las coaliciones gobernantes que tuvieron lugar durante dos coyunturas críticas, 1977-1980 y 1990-1994, permitieron la reformulación de las relaciones bilaterales que forjaron el carácter pacífico de la transición de poder en el Cono Sur. Sin embargo, estudios previos han dado más de una explicación a estos cambios. Mi intención es testear estos argumentos más rigurosamente en esta sección final.

Mi principal hipótesis, derivada deductivamente de las teorías estructuralistas en el apartado *Un enfoque deductivo para las transiciones...* y desarrollada como una narrativa analítica (véase Bates *et al.* 1998) en los tres apartados subsiguientes, es que cambio de coalición en Argentina, es decir, el debilitamiento de la burguesía local, la burocracia estatal y la corporación militar en contextos de presión externa y concentración de poder en el poder ejecutivo, explica los episodios de cooperación. Esta hipótesis (H1) tiene al menos cuatro implicaciones observacionales: primero, actores internacionales influyentes deben señalar que la inestabilidad regional será castigada y la reforma de las coaliciones competitivas recompensada. En segundo lugar, el ejecutivo tiene que ser suficientemente autónomo y relativamente poderoso *vis-à-vis* los actores de esta coalición para desarticularlos. En tercer lugar, el gobierno debe promulgar políticas económicas que dañen abiertamente a los actores en la coalición competitiva. En cuarto y último lugar, debe producirse un cambio de política exterior en el sentido pronosticado.<sup>22</sup>

En términos más concretos, H1 requiere la existencia de presiones de Washington, la concentración de poder en manos del presidente argentino y la implementación de medidas neoliberales que afectan a la coalición desarrollista. Además, todos estos deben tener lugar en el orden establecido y preceden negociaciones y acuerdos relevantes. Si las observaciones del proceso causal (Brady *et al.* 2006) se ajustan a las expectativas de una hipótesis tan compleja, uno tendría que dar crédito a la teoría presentada en la Sección 2.

22 Presentado de esta manera, H1 reconoce la mayor parte de la literatura de análisis de política exterior sobre los actores sociales. La mayoría del tiempo, “los estados representan algún subconjunto de la sociedad doméstica, sobre la base de cuyos intereses los funcionarios estatales definen el estado preferencias y actuar intencionalmente en la política mundial” (Moravcsik, 1997, p. 518), pero en ciertas coyunturas críticas, el Estado puede aislar la toma de decisiones de las presiones sociales, moviendo las “fronteras políticas” previamente rígidas (Golob, 2003, pp. 363-68) y utilizando acuerdos internacionales para reestructurar coaliciones sociales (véase Gourevitch, 1978; Putnam, 1988).

**Cuadro 2. Análisis de Rastreo de Procesos de las Coyunturas Críticas**

	Itaipú (1977-1980)		Mercosur (1990-1994)	
	Aro	Pistola Humeante	Aro	Pistola Humeante
Coaliciones (H1)	✓	✓	✓	✓
Instituciones (H2)			✓	
Comercio (H3)			✓	
Democracia (H4)			✓	
Ideas Sociales (H5)			✓	
Discurso Político (H6)	✓		✓	

Nota: las “pruebas de aro” – hoop tests – evalúan si las condiciones estaban presentes durante, mientras que las “pruebas de pistola humeante” – smoking gun tests – evalúan si las condiciones se presentan inmediatamente antes de los giros cooperativos. Fuente: elaborado por el autor.

Algunas hipótesis alternativas pueden ser identificadas rápidamente: el institucionalismo (H2) propone que el establecimiento de regímenes internacionales precede y facilita giros cooperativos de política exterior. En el mismo espectro teórico, un “liberalismo comercial” (H3) argumenta que el intercambio económico impulsa estos comportamientos cooperativos, y un “liberalismo republicano” (H4) da importancia al tipo de régimen interno –la idea de que las democracias no guerreen entre sí (Keohane 1988)–. Un “liberalismo ideacional” (H5) también enfatiza que un cambio en “valores o identidades sociales” (Moravcsik, 1997, p. 515) puede explicar la cooperación. Este último también está asociado con el constructivismo (H6), que argumenta que los cambios en las ideas –por ejemplo, en los discursos de política exterior (Onuf, 2001)– son causa de los cambios reales en la política exterior y por lo tanto, de estos giros cooperativos.

La Tabla 2 resume los resultados de un análisis de seguimiento de procesos de estas hipótesis. Las “pruebas de aro” (*hoop tests*) pretenden mostrar si las condiciones predichas por cada hipótesis estuvieron presentes en 1977-1980 y 1990-1994, mientras que las “pruebas de pistola humeante” (*smoking gun tests*) evalúan si tales condiciones eran evidentes inmediatamente antes de los acuerdos principales (Mahoney, 2012, pp. 576-579). Los resultados, basados en una revisión de la prensa argentina –diarios *Clarín* y *La Nación*– de la época y cables de la Cancillería Argentina parecen apoyar la hipótesis de que los cambios en las coaliciones (H1) –es decir, la concentración de poder en manos del ejecutivo seguida de cambios radicales en la política económica que afectaron a los actores desarrollistas– fueron condiciones necesarias para la cooperación entre Argentina y Brasil. También sugieren que *shocks* internacionales precedieron estos procesos internos.

La coyuntura crítica de 1977-1980 proporciona la evidencia más decisiva a favor de mi hipótesis. El Embajador Oscar Camilión inició in-

tensas negociaciones con el gobierno brasileño en mes de mayo de 1977, precisamente un mes antes de que Martínez de Hoz anunciara su política neoliberal más importante: una reforma financiera que liberó las tasas de interés y tipos de cambio, eliminando prácticamente todos los subsidios al crédito. Este fue el revés político más perjudicial que tuvo la burguesía industrial argentina desde la década de 1930 (Canitrot, 1980).

El calendario del Acuerdo tripartito de 1979 también ofrece algunas pruebas de pistola humeante. El día en que se firmó, el 19 de octubre, el Instituto Nacional de Estadística y Censos anunció una tasa de desempleo del 1,5 por ciento, la más baja jamás registrada en Argentina (*La Nación*, 19 de octubre de 1979). En efecto, la primavera de 1979 representada el ápice del poder de Videla. Las últimas manifestaciones contra el gobierno habían sucedido en abril. Periodistas, abogados, jueces y jerarquías religiosas apoyaban unánimemente la “paz autoritaria” en ese entonces (Novaro, 2010, p.173). Ni siquiera el almirante Emilio Massera –némesis de Videla dentro de la Junta durante sus primeros dos años en el poder– cuestionaba entonces la autoridad del presidente.<sup>23</sup> Esta situación permitió a Videla imponer el Acuerdo Tripartito sobre la oposición desarrollista y nacionalista, firmar más acuerdos en 1980, y continúan aplicando políticas neoliberales hasta marzo de 1981.

Cambios en el entorno internacional debido a la política de derechos humanos de Carter y el conflicto de Argentina con Chile precedieron a todos estos fenómenos, como espera mi hipótesis H1, pasando algunas pruebas de pistola humeante. En febrero de 1977, Carter anunció una reducción considerable de la ayuda externa a Argentina, y en julio el EXIM Bank rechazó un préstamo importante, bloqueando la compra de equipamiento para la policía (Selden, 1999, p. 130). En mayo de 1977, la Reina Isabel II había presentado la solución del tribunal arbitral a favor de Chile en la disputa del Canal Beagle, lo que llevó a un aumento de tensiones con Santiago. Por lo tanto, en la primera coyuntura crítica, tanto el cambio de coalición como un cambio en el contexto global precedieron el primer acercamiento entre Argentina y Brasil.

Un análisis de la coyuntura 1977-1980 no solo ofrece apoyo para H1. También demuestra que todas las demás hipótesis tienen poca base. El comercio bilateral (H3) alcanzó un mínimo histórico en 1976, con un volumen total de USD 760 millones, y solo aumentaría considerablemente en 1980, a USD 1.847 millones, probablemente como consecuencia de los acuerdos antes mencionados (Camilión, 1987, p. 11). En el momento no había instituciones bilaterales importantes (H2) que pudieran haber cumplido rol alguno en mejorar la cooperación bilateral. Incluso las instituciones panamericanas permanecieron bloqueadas como canal de diálogo debido a la postura de Washington frente a los regímenes autoritarios del hemisferio. Es difícil afirmar que los valores o ideas sociales llevaron a un impulso de

23 El almirante Isaac Francisco Rojas fue el único político influyente que expresó públicamente su preocupación por el tratado en una carta a Videla, declarando que el Acuerdo Tripartito tenía: “connotaciones altamente perjudiciales para la Argentina, no solo políticas, sino también económicas y militares (...) Ahora [los brasileños] dominarán el Río Paraná, río arriba y río abajo de Itaipú, que será como una cerradura, cuya llave estará en sus manos” (*La Nación*, 17 de octubre de 1979).

la cooperación (H5) en un contexto donde el nivel de radicalización era alto y los sentimientos nacionalistas se movilizaron de manera reiterada y consistente hasta después de la Guerra de las Malvinas (véase Mainwaring y Pérez-Liñán, 2013). Obviamente, la democracia (H4) estaba lejos de ser una realidad. H6 es la única hipótesis alternativa que pasa una prueba de aro para la primera coyuntura crítica: el discurso económico oficial en Buenos Aires había adquirido un tono neoliberal a partir de 1976 –pero posiblemente no haya sido un cambio genuino, sino una adaptación estratégica como respuesta a las presiones internacionales para avanzar en la reforma económica–.

La coyuntura crítica de 1990-1994 es mucho más compleja y confusa ya que todas las hipótesis parecen pasar satisfactoriamente una prueba de aro. Sin embargo, solo las presiones internacionales, la concentración de poder con el presidente Menem, y las reformas económicas se produjeron de forma claramente concurrente con los cambios en la política exterior, proporcionando evidencia de pistola humeante en apoyo de H1 de la que otras hipótesis carecen.

El Acta de Buenos Aires (6 de julio de 1990), la Declaración de Foz de Iguazú (28 de noviembre de 1990), y el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991), todos han coincidido con momentos específicos de gran concentración de poder en manos de los presidentes argentino y brasileño (Malamud, 2005). En Argentina, Menem asumió el cargo en un contexto de inestabilidad económica y social que comprometió su presidencia en 1989 (Novaro, 2009, p. 356). Fue solo en abril de 1990 que logró disciplinar a su propio partido, lograr la privatización de varias empresas estatales, reducir el empleo público en un 14 por ciento y solicitar un recorte drástico del 25 por ciento a la burocracia del gobierno (Pucciarelli, 2011, p. 40). Estas medidas habían restablecido la estabilidad económica en julio de 1990 y permitieron a Menem reunirse con Collor con una tasa de aprobación del 80 por ciento y habiendo sorteado el veto desarrollista (*Clarín*, 8 de julio de 1990).

La coyuntura de julio de 1990 es aún más concluyente si consideramos cómo el contexto internacional cambió drásticamente tras el anuncio de la iniciativa *Enterprise for the Americas* –luego conocida como ALCA– en junio del mismo año (Gomez-Mera, 2013). El impulso interno de Menem y las presiones externas de Washington alcanzaron su cenit en paralelo a la Declaración de Foz de Iguazú. Poco después, el 5 de diciembre de 1990, George Bush se convertiría en el primer presidente estadounidense en visitar Argentina después de treinta años.

La firma del Tratado de Asunción, un año más tarde, proporciona una prueba de pistola humeante definitiva a favor de H1 también. Poco había cambiado en el contexto doméstico cuando el presidente Menem viajó a Asunción, excepto que el mismo día envió la Ley de Convertibilidad al Congreso (*La Nación*, 25 de marzo de 1991). Esta sería la política más dañina emprendida contra los industriales argentinos desde la reforma financiera de Martínez de Hoz. La coincidencia temporal en este caso es impresionante. El revés político más importante para la coalición desarrollista fue enviado a Congreso unas horas antes del acuerdo bilateral más importante con Brasil fuera firmado.

Por lo tanto, al mirar hacia atrás a principios de la década de 1990, parece claro que Mercosur, la iniciativa de cooperación bilateral más importante jamás acordada entre Argentina y Brasil, ocurrió simultáneamente a un claro cambio de coalición bajo la primera administración Menem. La concomitancia de estas dos políticas proporciona evidencia contundente a favor de H1.

## Conclusión

En este artículo, he abordado el puzle de las transiciones de poder pacíficas utilizando la transición entre Argentina y Brasil en el Cono Sur como estudio de caso. En un primer paso, estudié teorías estructurales de las relaciones internacionales e identifiqué la naturaleza constante de las coaliciones de política exterior como un supuesto subyacente en esta literatura que impide explicar por qué algunas transiciones de poder son pacíficas y otras no. Partiendo de esta observación, demostré deductivamente que las transiciones de poder pueden no ser conflictivas si van acompañadas de un cambio en las coaliciones en al menos uno de los países involucrados. Siguiendo esta estrategia, evité los problemas de la teorización inductiva, proporcionando bases para la generalización del argumento que luego pasé a testear en el caso del Cono Sur.

En un segundo paso, mi narrativa analítica demostró que las dos coyunturas críticas más salientes en la historia del *rapprochement* entre Argentina y Brasil, 1977-1980 y 1990-1994, coinciden con importantes cambios de coalición en Argentina. Luego, comparé esta hipótesis y otras explicaciones alternativas usando la técnica de rastreo de procesos, concluyendo que las interpretaciones de teorías constructivistas y liberales –que hoy en día constituyen la sabiduría convencional sobre los orígenes de la amistad entre estos dos países– están fundamentalmente equivocadas. Las identidades compartidas, la democracia, el comercio y las instituciones internacionales en su mayoría surgieron solo después de que las relaciones bilaterales habían mejorado. Una mirada más sistemática revela que la cooperación entre Argentina y Brasil fue posible únicamente cuando ciertos actores domésticos –la burocracia estatal, la burguesía industrial y algo más adelante, los militares– fueron excluidos de la formulación de política exterior Argentina. Estos cambios de coalición parecen haber sido contemporáneos a importantes *shocks* externos. Las presiones que surgieron a partir de las disputas con Chile y Gran Bretaña, así como la política de Derechos Humanos de los Estados Unidos, ayudan a explicar los cambios radicales emprendidos por Argentina a partir de 1977. Asimismo, la Iniciativa para las Américas propuesta por Washington en 1990 también apresuró las reformas y la formación del Mercosur.

Estas lecciones del Cono Sur no son transferibles automáticamente a otras transiciones de poder. Particularmente debido a su naturaleza subsistémica, este caso ilumina sólo parcialmente el dilema que enfrentan China y Estados Unidos. Sin embargo, incluso al nivel de las grandes potencias, factores que aumentan el costo de la guerra (como la disuasión nuclear) podrían jugar un papel similar e inducir cambios en las coaliciones de política exterior. Así, el caso del Cono Sur puede echar luz sobre uno de los dilemas más apremiantes de las relaciones internacionales contemporáneas.

## Bibliografía

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can China and the U.S. Escape the Thucydides Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Banks, A. and Wilson, K. (2015). *Cross-National Time-Series Data Archive*. Jerusalem: Databanks International.
- Barros De Castro, A. (1994). "Renegade Development: Rise and Demise of State-led Development in Brazil." In *Democracy, Markets and Structural Reforms in Latin America*, edited by William Smith, *et al.*, 183–214, Miami: Transaction Publishers.
- Bates, R., Avner, G. and Levi, M. (1998). *Analytic Narratives*. New York: Princeton University Press.
- Beach, D. and Pedersen, R. (2013). *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. Detroit: University of Michigan Press.
- Bennett, A. (2008). Process Tracing: A Bayesian Perspective. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady and D. Collier (eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 702-21). New York: Oxford University Press.
- Berlinski, J. (2004). *Los Impactos de la Política Comercial: Argentina y Brasil (1988–1997)*. Buenos Aires: Instituto Di Tella–Siglo XXI.
- Boschi, R. (2011). State Developmentalism: Continuity and Uncertainty. In M. Font and L. Randall (eds.), *The Brazilian State: Debate and Agenda* (pp. 37-59). New York: Lexington Books.
- Brady, H. E., Collier, D. and Seawright, J. (2006). Toward a Pluralistic Vision of Methodology. *Political Analysis*, 14, 353-368.
- Burges, S. (2008). Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22(1), 65-84.
- Camilión, O. (1987). Integración Argentina-Brasil, realidades y proyecciones. *Intergración Latinoamericana*, 2 (2), 1-18.
- Canitrot, A. (1980). Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 16(76): 453-475.
- Carasales, J. C. (1997). *De Rivaldes a Socios: el Proceso de Cooperación Nuclear Entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- CEPAL (2015). *Comisión Económica para América Latina*, recuperado de <https://www.cepal.org/es>
- Cervo, A. (2006). Ação internacional do Brasil em um mundo em transformação: conceitos, objetivos e resultados (1990–2005). In H. Altemani and C. A. Lessa (org.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (pp. 7-34). São Paulo: Saraiva.
- CINC. 2015. *Composite Index of National Capabilities, Correlates of War*. Recuperado de <http://www.correlatesofwar.org>
- Colacrai, M. (1992). Perspectivas Teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina. En R. Russell (eds.), *Enfoques Teóricos y Metodológicos Para el Estudio de la Política Exterior*, (19-51). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Couto e Silva, G. (1967). *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio.
- Darnton, C. (2012). A False Start on the Road to MERCOSUR: Reinterpreting Rapprochement Failure between Argentina and Brazil, 1972. *Latin American Research Review*, 47(2), 120-141.
- Darnton, C. (2014). *Rivalry and Alliance Politics in Cold War Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Di Tella, T. (1995). El sistema político brasileño en perspectiva argentina. In F. De La Balze (eds.), *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI* (pp. 133-162). Buenos Aires: CARI.
- Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* (vol. XIII). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Etchemendy, S. (2001). Construir coaliciones reformistas: La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, 40 (160), 679-696.
- Fausto, B. y Devoto, F. (2004). *Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Espaço Editora 34.
- Flemes, D. and Wehner, L. (2015). Drivers of Strategic Contestation: The Case of South America. *International Politics*, 52(2), 163-177.
- FRASER INSTITUTE (2015). *Index of Economic Freedom*, recuperado de <http://www.freetheworld.com/countrydata>

- Friedberg, A. (1988). *The Weary Titan: Britain and the Experience of Relative Decline 1895–1905*. Princeton: Princeton University Press.
- Gardini, G. L. (2005). *Democracy and Regionalization in the Southern Cone* (PhD Thesis). University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.
- Garrett, J. (1985). The Beagle Channel Dispute: Confrontation and Negotiation in the Southern Cone. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 27(3), 81–109.
- Geddes, B. (1990). How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics. *Political Analysis*, 2(1), 131–50.
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Golob, S. (2003). Beyond the Policy Frontier: Canada, Mexico and the Ideological Origins of Nafta. *World Politics*, 55(3), 361-398.
- Gómez-Mera, L. (2013). *Power and Regionalism in Latin America: the Politics of Mercosur*. South Bend: University Of Notre Dame Press.
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912.
- Grieco, J. (1993). Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory. In D. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (pp. 1116-142). New York: Columbia University Press.
- IISS (2015). *The Military Balance*, recuperado de <http://www.iiss.org/en/publications>
- Ikenberry, J. (2011). *Liberal Leviathan: The Orgins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press.
- Jenne, N. y Schenoni, L. (2015). *Latin American Declaratory Regionalism: An Analysis of Presidential Discourse (1994-2014)*. Italy: European University Institute.
- Keohane, R. (1984). *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press.
- Kindleberger, C. (1973). *The World in Depression, 1929–1939*. Berkeley: University of California Press.
- Krasner, S. (1976). State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, 28(3), 317-347.
- Kugler, J., Ali, F. and Birol, Y. (2015). Consequences of Reversing the European Union Integration. *Foreign Policy Analysis*, 11(1), 45-67.
- Lafer, C. (1997). Relações Brasil-Argentina: Alcance e Significado de uma Parceria Estratégica. *Contexto Internacional*, 19(2), 249-265.
- Lakatos, I. (1970). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lima, M. R. S. (1990). A Economia Política da Política Externa Brasileira: Uma Proposta de Análise. *Contexto Internacional*, 12, 7-28.
- Lima, M. R. S. (2013). Realizações interamericanas: a nova agenda Sul-Americana e o Brasil. *Lua Nova*, 90, 167-201.
- Lima, M. R. S. and Santos, F. (1998, september). *Brazilian Congress and Foreign Trade Policy*. Paper presented at the Latin American Studies Association annual meeting, Chicago, United States.
- Mahoney, J. (2012). The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. *Sociological Methods and Research*, 41(4), 570-597.
- Mahoney, J. and Kathleen, T. (2010). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S. and Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, A. (2005). Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164.
- Malamud, A. (2011). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24.
- Mallea, R., Spektor, M. and Wheeler, N. (2012). *The Origins of Nuclear Cooperation: A Critical History Between Argentina and Brazil*. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.
- Martín, F. (2006). *Militarist Peace in South America: Conditions for War and Peace*. New York: Palgrave.

- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.
- MECON (2015). *Ministerio de Economía de Argentina*, recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia>.
- Mello, L. (1996). *Argentina e Brasil: a Balança de Poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Moniz Bandeira, L. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos: De la Triple Alianza al Mercosur*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Moniz Bandeira, L. (2011). *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Mouron, F., Urdinez, F. and Onuki, J. (2016). Framing Effects on Foreign Policy: Experimental Evidence from Emerging Countries and the Argentina-Brazil Rivalry. *Opinião Pública*, 22(1), 195-218.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 5513-5553.
- MRECIC (2015). *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina*, recuperado de <http://desclasificacion.cancilleria.gov.ar>.
- Nolte, D. and Wehner, L. (2012). UNASUR and Regional Security in South America. In A. Wegner and S. Aris (ed.), *Regional Organizations and Security: Conceptions and Practices* (pp. 1183-202). London: Routledge.
- Novaro, M. (2009). *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación*. Buenos Aires: Paidós.
- Novaro, M. (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: University of California Press.
- O'Donnell, G. (2004). Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976. In *Contrapuntos*. Paidós: Buenos Aires.
- Oelsner, A. (2005). *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*. New York: Routledge.
- Oelsner, A. (2007). Friendship, Mutual Trust, and the Evolution of Regional Peace in the International System. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 10(2), 257-279.
- Oliveira, A. and Pfeifer, A. (2006). O empresariado e a política exterior do Brasil. In H. Altemani and C. Anônio Lessa (org.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (vol. 2) (pp. 389-427). São Paulo: Saraiva.
- Onuf, N. (2001). Speaking of Policy. In A. Kubalkova (ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (pp. 77-95). New York: M.E. Sharpe.
- Onuki, J. (2006). O Brasil e a construção do Mercosul. In H. Altemani and C. A. Lessa (org.), *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas* (vol. 1) (pp. 299-320). São Paulo: Saraiva.
- Organski, A. (1958). *World Politics*. New York: Knopf.
- Organski, A. and Kugler, F. (1980). *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Palermo, V. and Novaro, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires: Norma.
- Pang, E.-S. (2002). *The International Political Economy of Transformation in Argentina, Brazil and Chile since 1960*. New York: Palgrave Macmillan.
- Peixoto, J. P. (2011). The Brazilian state since Vargas. In M. Font and L. Randall (eds.), *The Brazilian State: Debate and Agenda* (pp. 11-36). New York: Lexington Books.
- Peña, F. (1988). Argentina y la Cooperación Latinoamericana. En R. Russell y R. Perina (eds.), *Argentina en el Mundo (1973-1987)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Petrecolla, A. (2004). Devaluaciones y alianzas. Brasil y Argentina en 1999 y 2002. En A. Petrecolla, P. Neumeyer and F. Sturzenegger (eds.), *La Nueva Economía de la Integración Americana*. Buenos Aires: La Crujía.
- Poggio Teixeira, G. (2014). *Brazil, the United States, and the South American Subsystem: Regional Politics and the Absent Empire*. New York: Lexington Books.
- Pucciarelli, A. (2011). *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3), 427-460.
- Rapoport, M. and Madrid, E. (2011). *Argentina-Brasil de rivales a aliados*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Remmer, K. (1998). Does Democracy Promote Interstate Cooperation? Lessons from the Mercosur Region. *International Studies Quarterly*, 42(1), 25-51.
- Resende-Santos, J. (2002). The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 44(4), 89-126.
- Rogowski, D. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton: Princeton University Press.

- Russell, R. (1988). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. In R. Perina and R. Russell (eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 170-201). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Saraiva, M. (2012). Procesos de integración de América del Sur y el papel de Brasil: los casos del Mercosur y la Unasur. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 97, 87-100.
- Schenoni, L. (2014). Brasil en América del Sur: La Lógica de la Unipolaridad Regional. *Nueva Sociedad*, 250, 138-149.
- Schenoni, L. (2015). The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance. *GIGA Working Paper Series*, 269, 1-23.
- Schenoni, L. (2017). *Divide et Impera: La Lógica Realista de la Unipolaridad Sudamericana*. *Desarrollo Económico*, 57(222), 253-276.
- Schenoni, L. (2019). Hegemony. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. New York: Oxford University Press.
- Schenoni, L. y Mainwaring, S. (2019). US Hegemony and Regime Change in Latin America. *Democratization*, 26(2), 269-287.
- Schenoni, L., Braniff, S. y Battaglino, J. (2019). Was the Malvinas/Falklands War a Diversionary War?. *Security Studies* (forthcoming).
- Schweller, R. (2006). *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton: Princeton University Press.
- SECEX (2015). *Secretaria de Comércio Exterior do Brasil*, recuperado de <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>
- Selden, Z. (1999). *Economic Sanctions as Instruments of Foreign Policy*. Westport: Praeger.
- Singer, D., Bremer, S., y Stuckey, J. (1972). Capability Distribution, Uncertainty, and Major Power War, 1820-1965. In B. Russett (ed.), *Peace, War, and Numbers* (pp. 19-48). Beverly Hills: Sage.
- SIPRI. 2015. *Stockholm International Peace Research Institute*, recuperado de: <http://www.sipri.org/databases>.
- Skidmore, T. (1999). *Brazil: Five Centuries of Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, J. (1991). *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press.
- Solingen, E. (1993). The Political Economy of Nuclear Restraint. *International Security*, 19(2), 126-169.
- Solingen, E. (2014). Domestic Coalitions, Internationalization, and War: Then and Now. *International Security*, 39(1), 44-70.
- Spektor, M. (2002). O Brasil e a Argentina, entre a cordialidade oficial e o projeto de integração. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 117-145.
- Tarrow, S. (2004). Bridging the quantitative-qualitative divide. In H. Brady and D. Collier (eds.), *Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards* (pp. 101-110). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Tavares de Almeida, M. H. (1999). Negociando a Reforma: a Privatização de Empresas Públicas no Brasil. *Dados*, 42(3), 421-451.
- Travassos, M. (1935). *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editoria Nacional.
- UNDP (2015). *UNDP Human Development Report*, recuperado de <http://hdr.undp.org/en/data>.
- Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.
- Wilkinson, D. (1999). Unipolarity without Hegemony. *International Studies Review*, 1(2), 141-172.
- Wohlforth, W. (1999). The Stability of a Unipolar World. *International Security*, 24(1), 5-41.
- Wohlforth, W. (2011). Gilpinian Realism and International Relations. *International Relations*, 25(4), 449-511.
- Wright, M. (1948). *Power Politics*. New York: Holmes and Meir.