

La inserción de la Argentina en el mundo



CARI /

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

**El vínculo bilateral Argentina-Brasil.
Hacia la búsqueda de amortiguadores
en un escenario de percepciones
antagónicas y merma de la
interdependencia económica**

Esteban Actis

**El vínculo bilateral Argentina-Brasil.
Hacia la búsqueda de amortiguadores
en un escenario de percepciones
antagónicas y merma de la
interdependencia económica**

Esteban Actis

**N.º 10
Noviembre 2025**

**Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales**

La inserción de la Argentina en el mundo

N.º 10

Noviembre 2025

ISSN 3008-9816

**Las opiniones expresadas en esta publicación son
exclusiva responsabilidad de sus autores y no
reflejan necesariamente el pensamiento del CARI.**

Corrección: María Fernanda Rey

Diseño: Mario Modugno

Imagen de tapa: iStock.com/Oleksi Liskonih

**CARI. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1.º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: direccioneditorial@cari.org.ar
Sitio web: www.cari.org.ar**

El vínculo bilateral Argentina-Brasil. Hacia la búsqueda de amortiguadores en un escenario de percepciones antagónicas y merma de la interdependencia económica

Esteban Actis*

1. Introducción

En la última década, Argentina y Brasil experimentan un proceso denominado de “desacoplamiento bilateral”, por el distanciamiento relativo en lo político, económico y social (Malacaza y Tokatlian, 2022). Este proceso está caracterizado por el paulatino y constante aumento de dos brechas,¹ una relacionada con las percepciones sobre el “otro” de los Gobiernos de turno, y la otra, con la pérdida de interdependencia comercial y económica. Aquí serán analizadas.

La primera dimensión se analizará desde el constructivismo (Wendt, 1999). Esta corriente teórica señala que las ideas compartidas entre países son más importantes que la distribución de los atributos materiales de poder. Así, las percepciones que los distintos Gobiernos en Buenos Aires y Brasilia

* Doctor en Relaciones Internacionales. Docente e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. Correo de contacto: esteban.actis@fcpolit.unr.edu.ar

1 Existe una tercera brecha, que podemos denominar estructural de acuerdo con el neorrealismo, con relación a las asimetrías crecientes en las capacidades materiales de Brasil y Argentina (Schenoni y Actis, 2014), las cuales se han profundizado en la última década. Esta no será analizada, por una cuestión de espacio, en estas páginas.

tuvieron sobre la política (ideología), la economía (relación Estado/mercado), el lugar de la región y el mundo (sobre el rol de las potencias y el orden internacional) fue mutando de visiones compartidas a claramente antagónicas.

A su vez, en la última década, el vínculo bilateral ha sufrido una merma de la interdependencia económica (comercial, IED e integración productiva), lo que generó escasos incentivos y demandas de los agentes económicos —las preferencias domésticas que señala el liberalismo comercial de Andrew Moravcsik (1997)— para que los Gobiernos avancen en agendas bilaterales. La merma de demandas sociales para avanzar en la integración productiva, vis a vis con mayores demandas para vincularse con actores extrarregionales, han jugado un papel central en la última década.

Para finalizar, el trabajo busca concluir con la identificación de una serie de “amortiguadores” al proceso de disgregación inercial a partir de los cuales el vínculo bilateral pueda comenzar a edificar una dinámica cooperativa.

2. De percepciones compartidas a cada vez más antagónicas

En un artículo publicado más de un lustro atrás (Actis, 2019), se señaló que, en el contexto en el que Brasil era gobernado por Bolsonaro, la llegada de Alberto Fernández al Gobierno argentino representaba visiones antagónicas (simultáneas) entre la Casa Rosada y el Palacio de Planalto en relación con la percepción/cosmovisión sobre cuatro dimensiones que moldean el accionar externo de los Estados: la política, la economía, la región y el mundo. Esta dinámica se daba por primera

vez desde la democratización a fines de los años ochenta. En ese sentido, más allá de los momentos de menor o mayor intensidad que atravesó el vínculo y de importantes divergencias estructurales, el relacionamiento mutuo se había logrado anclar en percepciones comunes en una o más dimensiones. Desde finales del 2019 a la fecha, salvo el breve hiato temporal en el que coincidieron los Gobiernos de Alberto Fernández y Luiz Inácio Lula da Silva (enero a diciembre 2023), las visiones antagónicas se mantuvieron en el tiempo acentuadas por el triunfo de Javier Milei y su búsqueda de reestructuración de la política exterior (Actis, 2025; Malacalza y Tokatlian, 2024).

Los Gobiernos de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso compartían la premisa de que la post Guerra Fría, la fuerza centrípeta de “globalizar la democracia” (liberal), era imparable. A su vez, ambos Gobiernos buscaron avanzar en reformas económicas proglobalizadoras (Consenso de Washington) y apostar por el regionalismo abierto (Mercosur). Claro que, más allá de percepciones compartidas, en las acciones existieron los matices y la relación no estuvo libre de problemas.² Brasil mantuvo mayor protección comercial y su búsqueda no era ser parte del “primer mundo” (anhelo del menemismo), sino convertirse en una “periferia moderna”. Mientras Buenos Aires optó por el acoplamiento con EE. UU., Brasilia jugó al acomodamiento, nunca abandonando por completo los márgenes de autonomía (Russell y Tokatlian, 2009).

2 En enero del 1999, Brasil devaluó fuertemente su moneda, lo que representó un primer gran golpe al Mercosur dado que la coordinación macroeconómica necesaria para el funcionamiento de una unión aduanera no estuvo en la mesa, ya que primaron los intereses unilaterales.

El Gobierno de la Alianza, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, no cambió, salvo en el estilo,³ los lineamientos básicos de la política exterior seguida por Menem (Russell y Tokatlian, 2002). Se ensayó un acercamiento político a Brasilia y un intento de relanzar el Mercosur y la integración sudamericana,⁴ pero las urgencias financieras, ya visibles a fines de 2000, condicionaron cualquier búsqueda de suavizar el acoplamiento con EE. UU.

El breve hiato de Eduardo Duhalde coincidió con el año electoral brasileño. El Gobierno de Cardoso fue un aliado externo clave desde un principio para el exgobernador de la provincia de Buenos Aires. La estabilidad regional fue un activo central que ambas administraciones debían preservar. La crisis argentina generó mucha preocupación en Brasilia (respalдар el Gobierno interino) y muchas expectativas en San Pablo (oportunidades de inversión tras el fin de la convertibilidad). Con el arribo de Luiz Inácio Lula da Silva en enero de 2003, confluyeron rápidamente las visiones regionales y económicas. Los planteos neodesarrollistas en Brasil tuvieron eco en el ministro argentino Roberto Lavagna, como así también la propuesta de relanzar un Mercosur que venía a la deriva desde 1998. El viaje de Duhalde a la asunción de Lula da Silva fue simbólico.

El triunfo del kirchnerismo en Argentina abrió una extensa etapa (2003-2015) de entendimientos mutuos (no exentos de

3 Las visiones socialdemócratas compartidas entre de la Rúa y Cardoso ayudaron a transitar una coyuntura muy delicada para el relacionamiento mutuo.

4 Cabe destacar que la primera Cumbre de Presidentes de América del Sur, impulsada por Cardoso en 2000, fue acompañada, desde una debilidad negociadora, por la Casa Rosada.

tensiones y discrepancias)⁵ producto de una sintonía política con el Partido de los Trabajadores (PT), aunque con muchos grises, en las cuatro dimensiones planteadas: progresismo político, neodesarrollismo económico,⁶ fortalecimiento regional como plataforma de inserción internacional y reformismo en relación con el orden internacional liberal para evitar la cristalización de poder en las relaciones internacionales. El lema compartido ahora entre Argentina y Brasil era “democratizar la globalización”. El instrumento bilateral denominado Consenso de Buenos Aires, suscripto entre las presidencias de Argentina y Brasil en octubre de 2003, marcó simbólicamente esta etapa. La política exterior de los Gobiernos del PT se estructuró, a pesar de resistencias burocráticas, bajo la premisa de que las aspiraciones globales de Brasil no podían alcanzarse sin el acompañamiento de la región en general (América del Sur) y la Argentina en particular. El regionalismo fue así no solo un fin, sino un medio (Leão, 2016).

Más allá de las percepciones gubernamentales, distintos poderes fácticos de Brasil no se sentían cómodos con la dinámica adquirida. El concepto de “paciencia estratégica” (Suppo y Gavião, 2020) comenzó a instalarse en el Palacio Itamaraty como forma de blindar la relación de las externalidades negativas del modelo kirchnerista.⁷ Por su parte, la sintonía bi-

5 El tema de las asimetrías comerciales y productivas —y la falta de voluntad para resolverla, según Buenos Aires— fue un tema que generó malestar en el Gobierno de Néstor Kirchner. Véase Clarín (2005).

6 Dado el fuerte condicionante del FMI, ambos Gobiernos fueron austeros fiscalmente y lograron un importante superávit fiscal, lo que mostró una faceta ortodoxa (y pragmática) de estos nuevos Gobiernos de izquierda en América Latina.

7 Hacemos referencia a las distintas restricciones comerciales, financieras y monetarias que los Gobiernos de Cristina Fernández comenzaron a aplicar y que afectaron el clima de negocios de las empresas multinacionales, incluidas las brasileñas. El famoso sistema de licencias no automáticas (DJA) fue simbólico.

lateral fue perdiendo intensidad con el paso del tiempo, hasta llegar a un enfriamiento del vínculo con Cristina Fernández de Kirchner y Dilma Rousseff, tanto por los problemas macroeconómicos que en Argentina se acentuaban como por la falta de interés en los temas internacionales de la presidenta de Brasil.

La asunción de Mauricio Macri coincidió con la crisis política y económica brasileña y el proceso de *impeachment* a Rousseff, que se materializó a poco de asumido el Gobierno de Cambiemos. Entre diciembre de 2015 y agosto de 2016, la política exterior de Brasil, la relación bilateral incluida, estuvo paralizada por la dinámica interna brasileña. Las visiones antagónicas en materia política eran evidentes, dada una cercanía ideológica de Macri con el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSBD). Sin embargo, en términos económicos, las visiones de Nelson Barbosa y Alfonso Prat Gay (ministros de Economía) tenían coincidencias para avanzar en agendas comunes.⁸ El Gobierno de Macri usufructuó la crisis brasileña para intentar proyectar la visibilidad regional y global de Argentina con un nuevo socio confiable y estable.

Con la presidencia interina de Michel Temer primó una visión compartida en torno de los males del “populismo” y de la necesidad de una mayor apertura económica conjunta y de reinsertarse en el orden internacional liberal (la OCDE, por ejemplo). En el último año del Gobierno de Macri, con el arribo de Jair Bolsonaro al Planalto, junto con la profundización de la agenda heredada (materializada en la firma del acuerdo Mercosur-Unión Europea), en Buenos Aires y Brasilia primó además una importante sintonía regional en relación con el

8 Véase Ámbito (2016).

tema Venezuela. Sin embargo, la decisión del exmilitar de visitar Chile como primer destino internacional mostró el lugar secundario de Argentina en su política exterior en un intento de retornar al paradigma americanista de la política externa. El conservadurismo social de Bolsonaro y la visión “antiglobalista” fueron puntos disonantes y funcionales a Macri para mostrarse como un referente de la derecha moderna y liberal en la región.

Como se señaló, la llegada de Alberto Fernández implicó un enfriamiento del vínculo bilateral. La visita, como candidato presidencial, a Lula en la cárcel (julio de 2023) presagió la distancia política del vínculo. La pandemia de Covid-19 desnudó las distintas concepciones sobre el rol del Estado en la economía y la sociedad. En el plano regional, los desacuerdos se dieron en el Mercosur (por la flexibilización) como por la defeción del Gobierno de Bolsonaro a tener una política regional (abandono de Unasur y CELAC), algo inédito en la política exterior brasileña desde la redemocratización (Frenkel y Azzi, 2021). En la presidencia *pro tempore* de Argentina de la CELAC (2022), el Gobierno de Fernández intentó un acercamiento a México (bajo la presidencia de López Obrador) para equilibrar la desconexión con Brasilia. Por último, en el plano internacional, mientras el Gobierno de Fernández apostaba a posicionarse como un actor central en la agendas climáticas y sociales (principalmente la de género), Bolsonaro intentaba alejar a Brasil del multilateralismo (Casarões y Barros Leal Farias, 2022).

El triunfo electoral de la coalición de centro-izquierda que lideró Lula da Silva a fines de 2022 implicó, por un breve lapso, un regreso a percepciones compartidas. Además de la sin-

tonía ideológico-política palpable en el retorno de las visitas de Estado,⁹ el regreso de la política industrial en Brasil generaba entusiasmo en Buenos Aires para lograr resultados en la integración productiva. Brasil se comprometió a que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) financia-
ra (en un contexto de restricciones a las importaciones des-
de Argentina) las importaciones de tubos y láminas de acero
fabricados por empresas brasileñas que serán utilizados en el
Gasoducto Néstor Kirchner, que, como veremos, comenzó a
ser visualizado como estratégico para Brasil.¹⁰ El intento de
Lula de volver a liderar la cooperación sudamericana siendo
el anfitrión de una cumbre de presidentes en mayo de 2023
fue bien recibida por Buenos Aires, así como la negociación
al interior de los BRICS para que Argentina sea invitada a la
ampliación del bloque.

El sorpresivo y rápido ascenso de la figura de Javier Milei
en la Argentina, que lo llevó a convertirse en presidente en
diciembre de 2023, volvió a bifurcar los caminos de Argenti-
na y Brasil en relación con las percepciones sobre las cuatro
dimensiones señaladas. Tanto la participación de Javier Milei
en la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC), en
Camboriú en julio de 2024, donde se reunió con Jair Bolso-
naro, como la visita de Lula da Silva un año después al de-
partamento donde Cristina Fernández de Kirchner cumple su

9 En enero de 2023, Lula viajó a Argentina y, en junio de 2023, Alberto Fernández
viajó a Brasil.

10 El malestar comercial bilateral no desapareció. El endurecimiento de las res-
tricciones comerciales y financieras de la Argentina en 2023 fue visto nuevamente
como un problema para Brasil. El ministro de Economía Haddad señaló que dos-
cientas empresas brasileñas estaban afectadas por las restricciones de divisas que
atraviesa Argentina, con lo que una parte de ellas no está exportando y otra parte
no está cobrando.

prisión domiciliaria mostraron con claridad el antagonismo político.¹¹ Por su parte, en materia económica, el Brasil de Lula da Silva lanzó el Nueva Industria Brasil (NIB) con el objetivo de lograr una transformación productiva más allá del ritmo natural del mercado. En cambio, el nuevo Gobierno argentino comenzó a desmantelar cualquier política microeconómica y productiva. Además, el tibio regreso de una mirada regional de Brasil (Burges, 2024) no tuvo eco en el Gobierno argentino, que decidió subordinar su política regional a una serie de vínculos bilaterales atados a la afinidad política del presidente, siendo los casos de El Salvador y Paraguay los más relevantes. Finalmente, mientras que Milei apostó por un férreo acoplamiento con EE. UU.¹² y una política exterior hiperoccidentalista (Actis, 2025), Brasil consolidó la diversificación de las relaciones exteriores y el *hedging* como estrategia para navegar la competencia entre grandes poderes (Spektor, 2023).

11 Cabe señalar que, desde el entorno del presidente Milei, han acusado al Gobierno de Lula da Silva de jugar abiertamente para la campaña presidencial de Sergio Massa. En ese marco, Milei, en su cargo de presidente, trató de “corrupto” y “comunista” al presidente de Brasil, calificativos inéditos en la relación bilateral.

12 La decisión de Argentina de no aceptar la invitación a formar parte de los BRICS fue simbólica en relación con los caminos opuestos en materia de la cosmovisión del orden internacional.

Tabla 1. Matriz de percepciones

| Periodo | Presidente de Brasil | Presidente de Argentina | Política | Economía | Regional | Global |
|-----------|--|---|----------|----------|----------|--------|
| 1995-2002 | Fernando Henrique Cardoso (FHC I y II) | Carlos Menem (1995-1999) | | | | |
| | | Fernando de la Rúa / Eduardo Duhalde (1999-2002) | | | | |
| 2003-2010 | Luiz Inácio Lula da Silva (Lula I y II) | Néstor Kirchner / Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010) | | | | |
| 2011-2016 | Dilma Rousseff (Dilma I y II) | Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) | | | | |
| | | Mauricio Macri (2015-2016) | | | | |
| 2016-2018 | Michel Temer | Mauricio Macri | | | | |
| 2019-2022 | Jair Bolsonaro | Mauricio Macri (2019) | | | | |
| | | Alberto Fernández (2019-2022) | | | | |
| 2023-2026 | Luiz Inácio Lula da Silva (Lula III) | Alberto Fernández (2023) | | | | |
| | | Javier Milei (2023-2026) | | | | |

Fuente: elaboración propia.

VERDE: percepciones coincidentes.

AMARILLO: percepciones coincidentes, pero con matices.

ROJO: percepciones antagónicas.

3. La pérdida de la interdependencia comercial y económica

En el denominado liberalismo comercial de Moravcsik (1997), se afirma que los patrones de incentivo del mercado son cruciales para comprender la acción estatal. Así, la acción estatal se encuentra determinada por las preferencias, las cuales están determinadas por la estructura de costos y beneficios del mercado doméstico y global. A mayor beneficio económico para los actores privados, mayor incentivo para presionar a los Gobiernos a facilitar dichas transacciones (Merke, 2008).

En el caso de la relación entre Argentina y Brasil, en las últimas dos décadas se ha producido una merma de los incentivos del mercado para presionar a sus respectivos Gobiernos por la profundización de la dinámica bilateral dada una pérdida relativa de interdependencia bilateral. En realidad, la presión de los actores del mercado argentino y brasileño a los Estados ha sido para intentar revertir medidas de incumplimientos de normas y reglas, como, por ejemplo, las barreras no arancelarias.

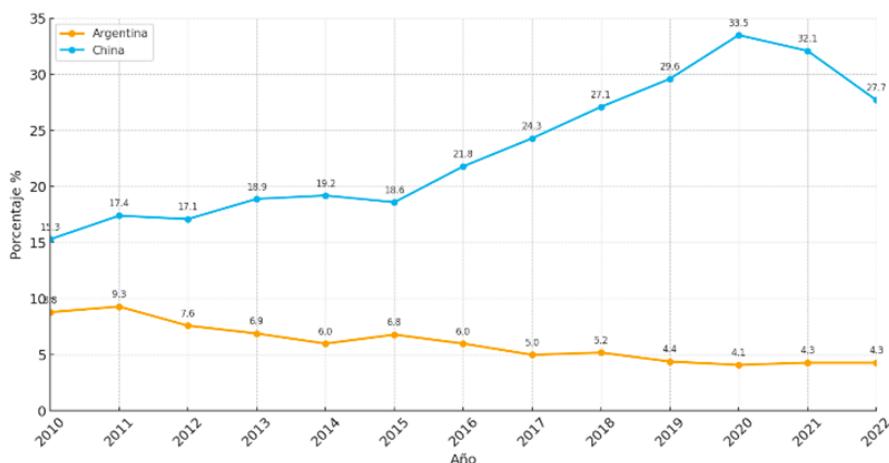
El tipo de integración elegida para el Mercosur en los años noventa (unión aduanera) tenía como objetivo avanzar en un comercio de tipo intraindustrial con encadenamientos productivos a ambos lados de la frontera. Sin embargo, los cambios en la especialización productiva en ambos países,¹³ visibles en la “reprimarización” relativa del sector externo (más

13 En este proceso, la presión sistémica ha sido determinante. El aumento de la demanda de *commodities* desde Asia en general y China en particular impactó en los precios internacionales, lo que generó incentivos, dada la dotación de factores, para aprovechar las ventajas competitivas.

visible en Brasil), impulsaron las interacciones comerciales con actores extrarregionales; China es el caso más claro. El gigante asiático ha sido una clara fuerza centrífuga para la dinámica bilateral entre Brasilia y Buenos Aires.

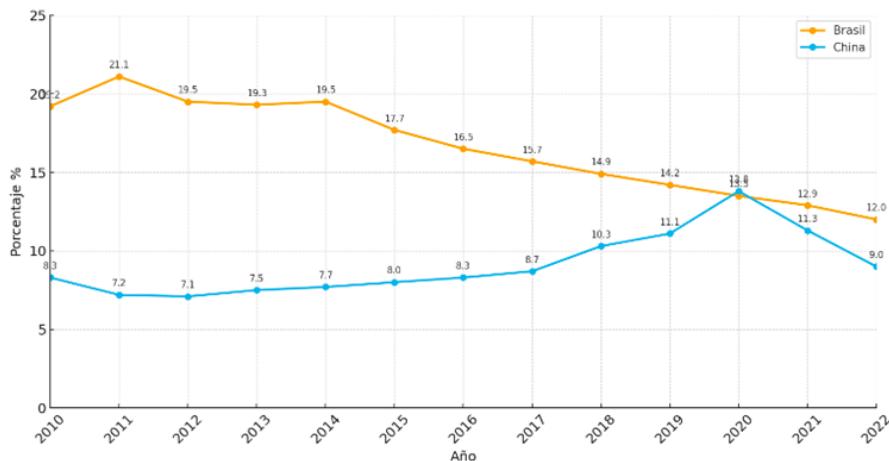
Los datos muestran cómo los vecinos a cada lado de la frontera fueron perdiendo terreno en materia de exportaciones en relación con el total exportado. En el caso de Brasil, el giro hacia China es muy evidente.

Gráfico 1. Brasil, share de exportaciones



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Complejidad Económica (s. f.b).

Gráfico 2. Argentina, share de exportaciones



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Complejidad Económica (s. f.a).

La integración productiva entre Brasil y Argentina no solamente ha ido perdiendo intensidad, sino que ha sido muy desbalanceada. Mientras Argentina incorpora en sus exportaciones un valor añadido de origen brasilero semejante a las tendencias globales, Brasil incorpora muy poco valor añadido argentino en sus exportaciones. Los datos concretos son que Argentina explica el 3,5 % del valor agregado extranjero en las exportaciones industriales de Brasil, en tanto que Brasil representa el 21,2 % en el valor agregado extranjero en las exportaciones industriales de Argentina. Dada la proximidad geográfica, los históricos lazos y siendo parte de un bloque regional, que la Argentina se ubique quinto como proveedor para las exportaciones de la economía brasilera –por detrás de EE. UU. (23,5 %), China (14,4 %), Alemania (5,5 %) y Rusia (3,8 %) (Zelicovich y Park, 2025)– evidencia el punto aquí sos-

tenido y el fracaso relativo de los históricos esfuerzos integracionistas.

A su vez, después de un gran auge inversor de empresas brasileñas en la Argentina en la primera década del siglo XXI (Bianco, Moldovan y Porta, 2008), se observa en las últimas décadas una retracción relativa de ese proceso. Empresas como Petrobras, Camargo Correa, Vale, Odebrecht, Marfrig y JBS se fueron desprendiendo de sus activos (o reduciendo sus negocios en la Argentina) tanto por decisiones sobre los modelos de negocios de esas multilatinas como por la complejidad del clima de negocios en el país receptor. El caso de la firma brasileña de retail Renner es simbólico. En 2019 decidió invertir en Argentina y abrir sus locales, pero en 2023 tuvo sus tiendas casi inactivas dado que el 65 % de los bienes vendidos provenían de Brasil y estaban paralizados por las trabas a las importaciones bajo el SIRA implementado en Buenos Aires (Soriano, 2023).

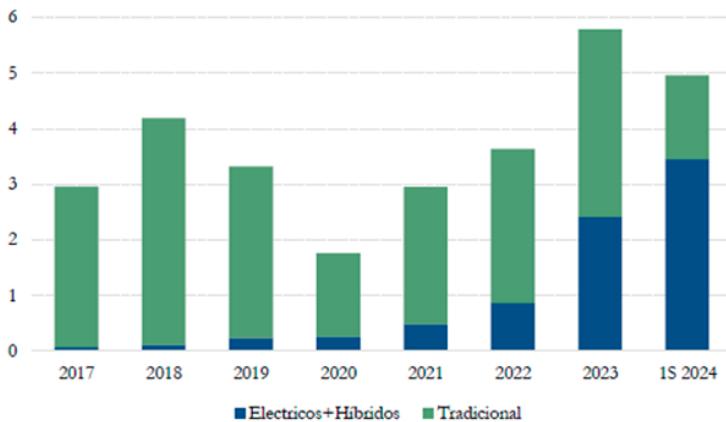
Según datos de APEX (Comex do Brasil, 2024), la Argentina se encuentra en el puesto número 12 entre los principales destinos de IED brasileña en el mundo. En 2022 el stock de IED brasileña en Argentina fue de 7200 millones de dólares, cuando en 2011 había sido de 11.200 millones (Carmo, 2011). Por su parte, el stock de IED de empresas argentinas en Brasil fue en 2022 de 1000 millones, con lo que quedó en el puesto 40 entre los países con mayores inversiones en Brasil (Apex-Brasil, 2024). Por su parte, el Centro de Economía Internacional (2024) de la Cancillería Argentina buscó determinar los “mercados atractivos”¹⁴ para el país. Los resultados muestran

14 El atractivo de un mercado está determinado por tres variables: el tamaño de su mercado importador, el dinamismo de sus importaciones y la complementariedad comercial entre sus importaciones y las exportaciones argentinas.

que Brasil se encuentra en un nivel medio del índice, lejos de mercados atractivos como China, EE. UU., la Unión Europea, Vietnam y Camboya.

Un punto preocupante que parece agravar esta tendencia es la bifurcación de caminos en el sector automotor a partir del avance de la electromovilidad. Cabe destacar que el comercio administrado en este sector permitió que se instalen distintas terminales internacionales en esos países y se desarrollara un comercio intrafirma y una cadena de valor regional de vehículos y autopartes.¹⁵ Sin embargo, los cambios en las tendencias de consumo, la acelerada incursión de China en el sector y las políticas tomadas por el Gobierno de Brasil ponen una luz de alerta para la producción argentina (Desarrollo e Internacionalización Productiva [DESIP], 2024).

Gráfico 3. Importaciones de autos de Brasil por tipo de vehículo (miles de millones de dólares)



Fuente: DESIP (2024, p. 9).

15 El mercado brasileño fue históricamente un destino central para las exportaciones argentinas de autos. En 2023, Argentina exportó USD 2,8 mil millones, de los cuales un 97 % tuvo como destino a Brasil (DESIP, 2024).

A partir de su política industrial, Brasil está avanzando fuertemente en lograr capacidades productivas endógenas en materia de electromovilidad.¹⁶ El caso más resonante es el de la china BYD, que compró en 2023 una ex planta de Ford en el estado de Bahía con capacidad para producir 150.000 vehículos al año (el equivalente al patentamiento de vehículos eléctricos e híbridos en los últimos doce meses). La planta de BYD en Camaçari, Bahía (Brasil), comenzó operaciones oficiales el 1 de julio de 2025, ensamblando principalmente kits CKD (completamente desarmados) importados de China.

Pero también hubo anuncios de Toyota, General Motors, Stellantis, Volkswagen y Great Wall Motors, entre otras, cuyos planes de inversión tienen plazos hasta 2030. Estos cambios en Brasil exigirán ineludiblemente un rediseño de la estrategia de las automotrices argentinas, lo que afectará, seguramente, la integración productiva binacional (DESIP, 2024).

A partir de lo expuesto, se hace evidente que la dinámica bilateral entre Brasil y Argentina ha perdido tracción relativa por actores de la sociedad civil (empresas) que demanden y exijan mayores y mejores interacciones. Los costos económicos y comerciales de un enfriamiento/alejamiento político bilateral son cada vez menores, principalmente para Brasil.

16 En la renegociación del acuerdo Mercosur-Unión Europea, concluida en 2024, Brasil logró ampliar los plazos de desgravación arancelaria de vehículos con motorización eléctrica, justamente, con el objetivo de lograr capacidades productivas antes de abrir su mercado.

4. Una relación en caída libre: en búsqueda de amortiguadores

La evolución de las percepciones gubernamentales muestra un claro paso de la convergencia a la divergencia. Por su parte, la interdependencia material se ha reducido de manera marcada y acentuada en la última década. En ese marco, resulta indispensable que la relación bilateral pueda encontrar un conjunto de amortiguadores que logren frenar —y comenzar a revertir— la tendencia analizada *ut supra*. En ese marco, a modo de cierre, se identifican y analizan cuatro dinámicas que pueden servir para comenzar a desandar el “desacoplamiento bilateral” en materia económica.

- La “gasificación” del vínculo

Un importante cambio en la economía política sudamericana del último lustro impactó en la relación de Brasil con sus vecinos. Bolivia perdió su capacidad de producción de gas y de poder abastecer la demanda brasileña, y Argentina emergió como una gran capacidad de oferta gracias al shale gas de Vaca Muerta.¹⁷ A pesar del enfriamiento del vínculo bilateral por la falta de sintonía política entre Lula da Silva y Javier Milei, en noviembre de 2024, en el marco de la Cumbre del G20 en Brasilia, el ministro de Economía de Argentina, Luis Caputo, y su par de Minas y Energía brasileño, Alexandre Silveira, rubricaron un memorándum de entendimiento para que el gas de Vaca Muerta llegue a Brasil. La expectativa es que la Argentina logre exportar 30 millones de metros cúbicos diarios de gas natural para 2030.

17 Vaca Muerta es una formación geológica en la Patagonia argentina con grandes depósitos de gas de esquisto (shale gas) y petróleo no convencional.

Desde entonces funciona una comisión técnica binacional que analiza la viabilidad técnica y económica de las distintas opciones¹⁸ para concretar un mercado gasífero regional, con eje central Argentina-Brasil, pero que podría extender sus beneficios al resto de los países de la región. Si se cumplen los pronósticos de exportación, Argentina cubriría en pocos años aproximadamente el 25 % de la demanda brasileña de gas, similar al pico que alcanzó Bolivia en 2014 (30 %).

En materia de gas licuado, la integración energética ya es visible. El 50 % de las importaciones de gas licuado de petróleo (GLP) de Brasil provinieron en 2025 de la Argentina, y desplazaron al producto de origen estadounidense a un segundo lugar (Deza, 2025).

La gasificación del vínculo generaría una interdependencia energética bilateral que cambiaría la dinámica declinante del vínculo descripta. En el caso de Brasil con Bolivia, si bien el vínculo no estuvo libre de discordias,¹⁹ la firma del acuerdo gasífero en la década del noventa —y la puesta en marcha del gasoducto binacional— reflejó un lado cooperativo de la relación al existir una coordinación de políticas para la satisfacción de intereses comunes (Ceppi, 2014).

18 El trazado más probable hoy sería un “corredor gasífero” que parte de Vaca Muerta, utiliza la red troncal argentina para llegar al noreste, se inyecta en la red boliviana a través del GIA y finalmente emplea la capacidad ociosa del Gasbol para llegar al mercado brasileño. Para eso, la ruta propuesta es a través de un gasoducto que se extienda desde Uruguayana, en la frontera con Argentina, hasta Triunfo, en el área metropolitana de Porto Alegre. La otra posibilidad es la continuidad del Gasoducto del Mercosur —ya existente desde fines de los 90—, que transporta gas natural desde Aldea Brasileira (al sur de la ciudad de Paraná, en la provincia de Entre Ríos) hasta Uruguayana.

19 La nacionalización de los hidrocarburos bolivianos en 2006 tensionó la relación bilateral porque significó un cambio en las reglas comerciales.

- “Fertilizando” el vínculo bilateral: el lugar del potasio

En diciembre de 2024, en la Embajada de Brasil en la Argentina, el Gobierno subnacional de Mendoza y el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la República Federativa de Brasil firmaron un Memorando de Entendimiento de Cooperación con el objetivo, entre otros, de avanzar en la producción de potasio²⁰ —mineral clave para fertilizantes— para exportar a Brasil. Desde entonces, los contactos entre el Gobierno de Mendoza y el Gobierno federal de Brasil han sido fluidos y frecuentes.

En 2023 se dio un reingreso²¹ de capitales brasileños al proyecto Potasio Río Colorado (a cargo de la canadiense Mansfield Minerals Inc., a través de su subsidiaria argentina, Patriot Potasio SA) a partir de la adjudicación a la Constructora Pronacional de una parte de la obra, en donde participa la firma mendocina Santiago Romero SA como proveedor local. Para Brasil, el potasio de Mendoza representa una clara opción de *nearshoring* dada la necesidad de diversificar el comercio de fertilizantes desde Rusia, afectado desde el año 2022 por la guerra en Ucrania.

Se estima que el proyecto Potasio Río Colorado, en su máxima capacidad, podría producir hasta 5 millones de toneladas anuales de cloruro de potasio (KCl). Si, dada la cercanía y la

20 Mendoza está entre las diez mayores reservas de potasio del mundo, comparable con depósitos gigantes en Canadá (el mayor productor mundial), Rusia y Bielorrusia.

21 En 2012 la firma brasileña Vale compró el proyecto y realizó inversiones masivas, construyendo gran parte de la infraestructura, incluida una planta de procesamiento y un poliducto. Sin embargo, en 2013, Vale decidió paralizar el proyecto por diversos problemas macroeconómicos de la Argentina, así como una coyuntura de debilidad de la empresa.

demanda, el 50 % se exporta a Brasil, esa producción podría estar cubriendo aproximadamente el 18-20 % de las actuales importaciones brasileñas. Este proyecto tiene el potencial de reconfigurar el mapa de los fertilizantes en Sudamérica y generar otro punto de interdependencia bilateral. Con el *shale* gas y el potasio, la Argentina sería un actor clave para que Brasil logre fortalecer su seguridad energética y alimentaria.

- *La normalización del comercio exterior de la Argentina: el potencial del comercio electrónico*

La aplicación de medidas comerciales defensivas paraarancelarias ha sido una constante del vínculo bilateral, tanto aplicadas por Brasilia como por Buenos Aires. Sin embargo, en los períodos 2011-2015 y 2019-2023, la férrea administración del comercio exterior de la Argentina como instrumento de política monetaria (evitar perder dólares por el canal importador) afectó fuertemente la dinámica bilateral, inclusive bajo Gobiernos con percepciones políticas y económicas comunes (en relación con el rol activo del Estado en la economía). Por tal motivo, la normalización y eliminación de diversas restricciones al comercio exterior por parte del Gobierno de Milei fueron recibidas con beneplácito por parte de funcionarios y del sector privado brasileño. Si bien es esperable que esta administración u otro Gobierno futuro pueda tener políticas sectoriales y microeconómicas tendientes a fomentar eslabonamientos productivos, las reglas de juego comerciales deben ser relativamente estables.

Frente a la decisión de la administración Trump en agosto de 2025 de colocar un 50 % de aranceles a los productos brasileños, los mercados de China y de Argentina compensaron parte de la caída de las ventas a EE. UU. (Brasil 247, 2025).

Más allá de las asimetrías estructurales y de los vaivenes de los tipos de cambio, que explican oscilaciones en la balanza comercial bilateral, una normalización de largo plazo del comercio exterior de Argentina serviría de amortiguador.

Además, el potencial del comercio electrónico binacional está condicionado por esta variable. Diversos *marketplaces* brasileños con presencia regional (Mercado Libre Brasil, Americanas y Magalu) se han consolidado y han logrado ampliar su alcance en Argentina, ofreciendo una amplia variedad de productos a precios competitivos. A su vez, la mayor accesibilidad a medios de pago digitales también ha jugado un papel clave en este crecimiento. El crecimiento acelerado de las fintech ha facilitado las transacciones transfronterizas, lo que ha permitido a los consumidores argentinos realizar compras en plataformas brasileñas con mayor facilidad.

Dado el tamaño del mercado brasileño, la consolidación del comercio electrónico en el gigante sudamericano no solo genera beneficios para la argentina Mercado Libre, representa una gran oportunidad para la economía argentina en sectores como indumentaria de moda de diseño (firmas como Harbor, Morbidelli, Rossi, Jazmin Chebar, Prüne), en alimentos y bebidas premium (Trapiche, Catena Zapata, Zuccardi) y para empresas de logística (Andreani, Oca), entre otras.

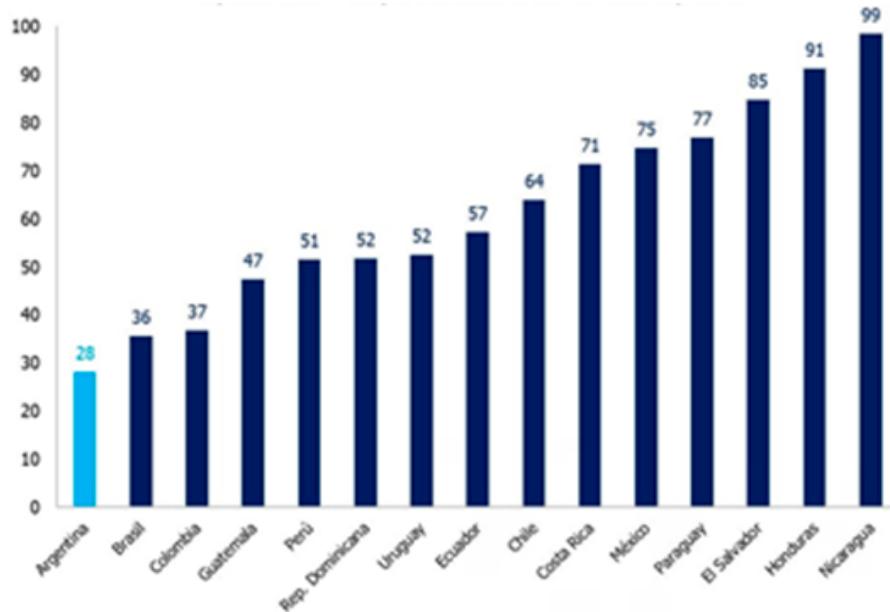
- *La agenda externa del Mercosur*

En el último lustro, la agenda externa del bloque ha logrado mayores consensos relativos y vigorosidad entre los Estados parte en relación con las divergencias y menores avances de la agenda interna. Con sus matices, en el interior del Mercosur el consenso es que el bloque debe tener una mayor aper-

tura al mundo. Hasta fines de 2024, los acuerdos comerciales del Mercosur representaban apenas el 8 % del PBI mundial y explicaban el 24 % de la población, acuerdos con mayoría de países en desarrollo. Mientras que Uruguay y Paraguay han robustecido su inserción comercial internacional, la apertura comercial de Brasil y Argentina (exportaciones + importaciones sobre el PBI) está por debajo del promedio mundial y de América Latina y el Caribe, de acuerdo con los datos del Banco Mundial.

En ese marco, la conclusión de las negociaciones con la UE cambia la lógica del relacionamiento externo del bloque latinoamericano, al ser el primer acuerdo que el Mercosur alcanza con economías desarrolladas. La UE, por sí sola, representa aproximadamente el 18 % del PBI global y el 6 % de la población mundial, y gran parte de los miembros son países de ingresos altos. De acuerdo con De Angelis, Iannuzzi, Michalczewsky, Sternberg y Svarzman (2025), si el Mercosur logra ratificar los acuerdos con la UE, Singapur y EFTA y culmina las negociaciones con Canadá, República de Corea, Líbano y Panamá, el bloque sudamericano podría alcanzar una red de acuerdos comerciales en vigor que cubra el 31 % del PBI mundial y el 33 % de la población global, con lo que ampliaría sustancialmente el alcance de su inserción internacional.

Gráfico 4. Exportaciones + importaciones como porcentaje del PBI, 2024. Países seleccionados



Fuente: Empiria Consultora (2025).

Desde septiembre de 2025, el Gobierno de Brasil formalizó el inicio de negociaciones con Canadá y la India para avanzar (profundizar) acuerdos comerciales. Si bien el actual Gobierno de Javier Milei parece tener una postura de *free rider*, sostener negociaciones conjuntas requiere en la práctica un esfuerzo adicional de coordinación entre los miembros. Asimismo, la entrada en vigor de acuerdos con economías avanzadas (Unión Europea, EFTA) obligará a mayores interacciones (políticas e institucionales) en la fase de implementación, aprovechamiento y gestión de los acuerdos.

Conclusión

Promediando la mitad de la tercera década del siglo XXI, la relación bilateral entre Argentina y Brasil atraviesa una etapa de pérdida relativa de intensidad. Un análisis longitudinal basado en las percepciones gubernamentales en los últimos treinta años mostró el corrimiento de visiones compartidas —que no impidieron fricciones en las interacciones gubernamentales— sobre la política, la economía, la región y el mundo, hacia visiones antagónicas en el último lustro. Este pasaje resulta clave para entender por qué el “otro” ha perdido relevancia en la política exterior de Buenos Aires y Brasilia.

Por su parte, la merma de la interdependencia económica bilateral es una variable que cruza transversalmente todo el período analizado. La demanda de “abajo” hacia “arriba” a cada lado de la frontera, en especial en Brasil, se fue deprimiendo a medida que los actores económicos diversificaron sus vínculos en detrimento de su vecino. Esta realidad obedeció más a una fuerza externa (el crecimiento de China) que forzó una especialización productiva cada vez menos complementaria y más competitiva (exportación de *commodities*).

En ese contexto, el trabajo buscó identificar una serie de dinámicas que pueden servir de amortiguadores para frenar la “caída” y lograr nuevas demandas para un nuevo piso donde volver a edificarse la dinámica bilateral. La integración gasífera aparece como la gran carta sobre la mesa, una complementariedad energética impensada una década atrás. Por su parte, la necesidad de Brasil de lograr cadenas cortas y seguro de suministros para su sector agrícola hacen que Argentina ocupe un lugar irremplazable en materia de fertilizantes. Si la Argentina logra producir todo el potencial en la mate-

ria, existe una oportunidad comercial mayúscula. Asimismo, la normalización del comercio exterior de la Argentina, y su consolidación en el tiempo, resulta clave para evitar un desvío del comercio, que ha sido una constante. En este marco, es esperable que Brasil también consiga eliminar un conjunto de trabas al comercio —más sutiles— para lograr, de una vez por todas, una plena área de libre comercio. Por último, la consolidación de la ambiciosa agenda externa del Mercosur obligará a los Gobiernos y a las burocracias de ambos países, independientemente de su tinte político, a una cooperación técnica y un fortalecimiento del bloque. La entrada en vigor del Acuerdo con la Unión Europea obligará a realizar reformas institucionales y regulatorias para su implementación y aprovechamiento.

Si estas dinámicas identificadas logran plasmarse con todo su potencial, pueden convertirse en fuerzas centrípetas en un contexto global signado por presiones centrífugas, como, por ejemplo, la política hemisférica de Trump II. La relación entre Argentina y Brasil tiene que dejar atrás el “desacoplamiento” bilateral para pasar a un nuevo “encarrilamiento”, que siente las bases para poner en marcha nuevamente el tren de la integración binacional.

Referencias

Actis, E. (2019). ¿El final de una alianza estratégica? Brasil y Argentina ante una colisión ideológica. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/alberto-fernandez-bolsonaro-crisis-bilateral-izquierda-derecha/>

Actis, E. (2025). *La política exterior de Argentina hacia el multilateralismo bajo el Gobierno de Javier Milei (2023-2025): Una sistematización de la reestructuración en curso*. Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/22324.pdf>

Ámbito. (17 de febrero de 2016). *Prat Gay, rumbo a Brasil*. <https://www.ambito.com/edicion-impresa/prat-gay-rumbo-brasil-n3927841>

ApexBrasil. (abril de 2024). *Perfil de Comercio e Investimentos Argentina*. <https://apexbrasil.com.br/content/apexbrasil/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/perfil-de-comercio-e-investimentos/perfil-de-comercio-e-investimentos---argentina---2024.html>

Bastian, E. y Soihet, E. (2012). Argentina y Brasil: desafíos macroeconómicos. *Problemas del desarrollo*, 43(171), 83-109. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2012.171.33584>

Bianco, C., Moldovan, P. y Porta, F. (2008). *La internacionalización de las empresas brasileñas en la Argentina* (Colección de documentos de proyectos). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepal/dp/22.pdf>

Brasil 247. (7 de octubre de 2025). *China e Argentina ajudam a compensar queda das exportações do Brasil aos EUA*. https://www.brasil247.com/economia/china-e-argentina-ajudam-a-compensar-queda-das-exportacoes-do-brasil-aos-eua#google_vignette

Burges, S. (2024). How to Stay a Leader Without Followers: Brazil's Foreign Policy Under Lula III. *CEBRI Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, 3(9), 38-57. <https://cebri.org/revista/en/artigo/136/how-to-stay-a-leader-without-followers-brazils-foreign-policy-under-lula-iii>

Carmo, M. (2 de agosto de 2011). *Investimentos diretos brasileiros na Argentina disparam*. BBC News Brasil. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/08/110802_argentina_economia_mc_is

Casarões, G. S. P. E. y Barros Leal Farias, D. (2022). Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, 35(5), 741-761. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1981248>

Centro de Economía Internacional. (2024). *Mercados atractivos y complementarios de la Argentina: 2da versión*. Centro de Economía Internacional, Cancillería Argentina. <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/publicaciones/mercados-atractivos-y-complementarios-de-la-argentina-2da-version>

Ceppi, N. (2014). Las relaciones Bolivia-Brasil en el siglo XXI: comercio energético y tensiones diplomáticas. *Brazilian Journal of International Relations*, 3(2), 257-283. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2014.v3n2.p257-283>

Clarín. (27 de enero de 2005). *Disgusto de Lavagna por acuerdos con Brasil*. https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/disgusto-lavagna-acuerdos-brasil_0_rkD-GNqk0Yx.html

Comex do Brasil. (6 de mayo de 2024). *ApexBrasil identifica 2000 oportunidades para productos brasileiros na Argentina*. <https://comexdobrasil.com/apexbrasil-identifica-2000-oportunidades-para-produtos-brasileiros-na-argentina/>

De Angelis, J., Iannuzzi, P., Michalczewsky, K., Sternberg, S. y Svarzman, G. (2025). *Informe Mercosur No. 27: MERCOSUR: Negociaciones estratégicas y escenarios emergentes*. Rozemberg, R. (Ed.). <https://doi.org/10.18235/0013585>

Desarrollo e Internacionalización Productiva. (julio de 2024). *Informe trimestral de exportaciones argentinas*. https://iiep-economicas.uba.ar/desip/wp-content/uploads/ITEA_vf.pdf

Deza, N. (20 de noviembre de 2025). *Brasil ya importa más Gas Licuado de Petróleo de la Argentina que de EE.UU*. EconoJournal. <https://econojournal.com.ar/2025/11/brasil-ya-importa-mas-glp-de-la-argentina-que-de-los-ee-uu/>

Empiria Consultores [@EmpiriaWeb]. (21 de octubre de 2025). En un gráfico. [Tuit] [Imagen adjunta]. X. <https://x.com/EmpiriaWeb/status/1980650491140063399>

Frenkel, A. y Azzi, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? *Nueva Sociedad*. 291, 169-181. <http://hdl.handle.net/11336/154695>

Leão, A. P. (2016). *Política externa brasileira para a América do Sul: Uma análise comparada entre os primeiros mandatos dos governos Lula e Dilma*. IPEA.

Lind, J. (2024). Back to bipolarity: How China's rise transformed the balance of power. *International Security*, 49(2), 7-55. https://doi.org/10.1162/isec_a_00494

Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (2022). Argentina e Brasil: entre desintegração e dissociação? *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (3), 138-167. <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/61>

Malacalza, B. y Tokatlian, J. G. (2024). ¿Una sombra ya pronto serás? *Revista Anfibio*. <https://www.revistaanfibio.com/politica-exterior-argentina-y-el-mundo-una-sombra-ya-pronto-seras/>

Merke, F. (2008). *Identidad y política exterior en Argentina y Brasil* (Tesis de doctorado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <http://hdl.handle.net/10469/3924>

Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International Organization*, 51(4), 513-553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>

Observatorio de Complejidad Económica. (s. f.a). Argentina. <https://oec.world/es/profile/country/arg>

Observatorio de Complejidad Económica. (s. f.b). Brasil. <https://oec.world/es/profile/country/bra>

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro. *Desarrollo Económico*. 42(167), 405-428. <https://doi.org/10.2307/3455844>

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, 211-249. https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-08/russell_85-86.pdf

Schenoni, L. L. y Actis, E. (2014). Argentina y Brasil: una unipolaridad regional con sesgo económico. *Revista SAAP*, 8(1), 207-235. <http://hdl.handle.net/11336/29971>

Soriano, M. (9 de enero de 2023). Propiedades: La insólita razón por la que una reconocida tienda de Brasil tiene cerrado su local de la calle Florida. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/propiedades/inmuebles-comerciales/propiedades-la-insolita-razon-por-la-que-una-reconocida-tienda-de-brasil-tiene-cerrado-su-local-de-nid05012023/>

Spektor, M. (2023). In defense of the fence sitters: What the West gets wrong about hedging. *Foreign Affairs*, 102, 8. <https://www.foreignaffairs.com/world/global-south-defense-fence-sitters>

Suppo, H. R. y Gavião, L. (2020). As ambiguidades do Brasil na área nuclear e a “paciência estratégica” argentina (2002-2010). *História (São Paulo)*, 39. <https://www.scielo.br/j/his/a/mGKLNMXDdtK8b7wCtpmWjwQ/abstract/?lang=pt>

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511612183>

Zelicovich, J. y Park, L. (2025). Mercosur. Juntos estamos mejor. FUNDAR. <https://fund.ar/publicacion/mercosur-juntos-estamos-mejor/>



CARI / CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES