



Política exterior y modelos de desarrollo. Argentina y Brasil en perspectiva comparada (1930-2010)

MARÍA GISELA PEREYRA DOVAL

Conicet, Universidad Nacional de Rosario, Argentina

gpdoval@gmail.com

Resumen. El objetivo de este trabajo es analizar cómo los gobiernos argentinos y brasileños que han transitado diferentes modelos de desarrollo se han valido de la política exterior para lograr sus propósitos en el periodo 1930-2010. Intentaremos unir el estudio de los modelos de desarrollo y la política exterior ensayados por estos países, entendidos como una dupla fundamental para observar los resultados obtenidos. Bajo esta óptica, también estableceremos una comparación entre el desempeño de Argentina y de Brasil en esta tarea.

Palabras clave: política exterior; modelo de desarrollo; Argentina; Brasil; perspectiva comparada.

Foreign policy and development models. Argentina and Brazil in comparative perspective (1930-2010)

Abstract. The main objective of this paper is to analyze how the Argentine and Brazilian governments that have adopted a series of different development models used foreign policy to achieve their goals from 1930 to 2010. We link development and foreign policy studies, understood as a key pairing for the understanding of the results obtained in these countries. This approach is also used to compare the performance of Argentina and Brazil from this perspective.

Keywords: Foreign policy; development model; Argentina; Brazil; comparative perspective.

Siglas y abreviaturas usadas

Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento, Brasil

Brics	Grupo de países formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CDI	Comissão de Desenvolvimento Industrial, Brasil
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cosiplan	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBSA	Grupo de países formado por India, Brasil y Sudáfrica
IED	Inversiones extranjeras directas
Iirsa	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
Mercosur	Mercado Común del Sur
OEA	Organización de Estados Americanos
OPA	Operación Panamericana
Unasur	Unión de Naciones Suramericanas
YPF	Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Argentina

1. Introducción

Todos los gobiernos, explícita o tácitamente, cuentan con una estrategia de desarrollo, la que puede definirse como un lineamiento de acción o un plan para desarrollar ciertos objetivos, que estarán, en última instancia, orientados a una concepción particular del desarrollo –un modelo de desarrollo– (Devlin & Moguillansky, 2009). La política exterior como política pública debe contemplar esa estrategia de desarrollo y, en función de la misma, el Estado actuará en la arena internacional de forma de cumplir con esos objetivos internos delineados por un modelo de desarrollo particular. La principal línea divisoria en cuanto a las distintas estrategias de desarrollo radica en el grado de intervención pública y en el modo en el que se realizan las transformaciones productivas. La visión monetarista, neoliberal o paradigma ortodoxo sostiene que la intervención del Estado solo debe fortalecer la acción autónoma del mercado a partir de políticas monetarias y fiscales compatibles con la estabilidad macroeconómica. Como contracara, el modelo desarrollista, heterodoxo o estructuralista otorga al Estado un rol protagónico en el manejo de la economía y de la sociedad a través de la redistribución del ingreso. En el medio se encuentran los llamados enfoques (neo)estructuralistas o (neo)desarrollistas, que podrían considerarse modelos mixtos, ya que el Estado vuelve a estar presente en las decisiones económicas, pero complementadas con aquellas del mercado. Podría considerarse un modelo mixto, dada la estrecha relación entre lo público y lo privado. Concretamente, cualquier estrategia de desarrollo capitalista no es pura, dado que contiene elementos de ambas esferas. Empero, en la centralidad de los agentes está el punto de discordia. Mientras las estrategias monetaristas-neoliberales sostienen que es el mercado el actor central y dinamizador del desarrollo, las estrategias desarrollistas-estructuralistas invierten la ecuación, asignándole ese rol al Estado, mientras que la tercera opción establece un punto mayor de equilibrio entre ambas.

Sin embargo, como plantean Actis, Lorenzini y Zelicovich, es importante tener en cuenta que el alcance de la idea de desarrollo «trasciende las definiciones económicas y se convierte, entre otros, en un estructurante importante también de la política exterior y de la estrategia de inserción internacional de un país» (2016, p. 16). De esta manera, el objetivo de este trabajo es analizar cómo los gobiernos argentinos y brasileños que han transitado diferentes modelos de desarrollo económico se han valido de la política exterior para lograr sus objetivos, al tiempo que realizamos una comparación de la aplicación y los resultados de dichos modelos en ambos países. La hipótesis es que, en función de la política exterior, la aplicación de modelos «teóricamente» iguales dio resultados diferentes. Es decir, los

resultados, cuando se tienen bases y márgenes de acción distintos tanto doméstica como internacionalmente, son diferentes aunque las premisas teóricas tengan una mayoría de puntos en común. Por este motivo, también es importante analizar distintos momentos históricos para reforzar nuestras premisas, ya que «los contextos en los cuales se dan estas decisiones resultan fundamentales en tanto determinan la permisibilidad y viabilidad de cada acción» (Actis et al., 2016, p. 16).

Para comprobar nuestra hipótesis, partimos del concepto de política exterior diseñado por Celso Lafer, quien la piensa como una política pública cuyo objetivo es «[...] traducir necesidades internas en posibilidades externas [...]» (2002, p. 20). Por ello consideramos que no se puede pensar en una política externa disociada de las necesidades del país. En este sentido, el foco de este artículo está puesto en las necesidades del modelo de desarrollo, el cual, como ya se ha mencionado, es un lineamiento de acción para desenvolver ciertos objetivos orientados a una concepción particular del desarrollo. De esta manera, intentaremos unir el estudio de los modelos de desarrollo y la política exterior ensayados por estos países, entendidos como una dupla fundamental para observar los resultados obtenidos, tomando al modelo de desarrollo como la variable independiente y la política exterior como la dependiente. En este sentido, cabe aclarar que no se niega la influencia de factores exógenos sobre las decisiones que un país adopta respecto del modelo de desarrollo, sino todo lo contrario: se considera que, cuando se decide la implementación de un modelo de desarrollo, debe tenerse en cuenta lo que sucede en el entorno internacional. Será la política exterior la que se ajuste a las necesidades del modelo de desarrollo. Bajo esta óptica, no es suficiente estudiar las transformaciones productivas al interior del Estado, sino que es necesario analizar el *linkage* entre estas y el aprovechamiento o no del contexto internacional a partir del diseño e implementación de la política exterior.

Específicamente desde la década de 1930, el problema del desarrollo estuvo en el eje del pensamiento no solo de los sucesivos gobiernos, sino también de los intelectuales de América Latina. El desarrollo económico en Argentina y Brasil fue entendido de distintas maneras, dependiendo del contexto nacional e internacional en el cual se erigieron los modelos a seguir. Tan estrecha es la relación entre modelo de desarrollo y política exterior que Cervo (2008) no habla de modelos de desarrollo sino de tipos de Estado. Así, según este autor, la búsqueda del desarrollo económico fue signada por cuatro modelos o paradigmas: el Estado liberal-conservador (siglo XIX a 1930), el Estado desarrollista (1930 a 1989), el Estado normal (1990 a 2002) y el Estado logístico (2003 hasta nuestros días). En este sentido,

para diferenciarnos un poco de lo planteado por Cervo, y además porque la clasificación de este autor no es útil para analizar el caso argentino (sobre todo la última etapa), dividiremos la sistematización histórica de los modelos de desarrollo en cuatro: a) modelo de industrialización por sustitución de importaciones; b) modelo desarrollista; c) modelo neoliberal; y d) modelo neodesarrollista, tratando de mostrar —a partir de la descripción del *linkage* entre modelo de desarrollo y política exterior— en las conclusiones aquellas similitudes y diferencias en la forma empírica en que fueron aplicados en ambos Estados.

Para ello, la metodología estará basada en la revisión bibliográfica y en el método comparativo como herramientas de análisis. Como plantea Collier, la comparación «agudiza nuestro poder de descripción, y desempeña un rol central trayendo al foco de la cuestión sugerentes similitudes y contraste entre los casos» (1993, p. 105; traducción mía).

2. Modelo de industrialización por sustitución de importaciones

La crisis económica internacional de los años 1930 hizo que las élites económicas y políticas de todos los países buscaran soluciones drásticas. En Brasil, una vez que sus élites concluyeron que el país no podía quedar rehén de los intereses caficultores de São Paulo, nació entre la clase política y empresaria un consenso industrialista (aunque como Brasil partió de un modelo agroexportador esclavista, a diferencia de Argentina, eso impactó mucho las condiciones de desigualdad estructural de los modelos de desarrollo. Cabe aclarar que, para algunos autores, los «intereses caficultores de São Paulo», de base esclavista, de hecho nunca fueron enteramente derrotados, pues continúan hasta la actualidad). Los liberales, que defendían la tesis según la cual Brasil tenía vocación agrícola, fueron políticamente derrotados. Esa derrota fue confirmada en la segunda mitad de los años 1950. A partir de esa época, los liberales cambiaron su discurso: también ellos se tornaron industrialistas. Las divergencias políticas pasaron a retratar los medios por los cuales se debía promover la industrialización, aunque ya nadie defendía la hipótesis de un Brasil exclusivamente agrícola.

Esta crisis disminuyó la capacidad del país de importar productos y de cumplir con los pagos externos, redujo además el ritmo de todas las actividades económicas. Fue en ese contexto que el gobierno de Getúlio Vargas amplió la participación del Estado en la economía para evitar una recesión generalizada. Fue un periodo de transición marcado por el paso de un sistema de base agroexportadora a un sistema industrial, donde la oligarquía agraria fue gradualmente sustituida por la burguesía industrial; por esto, la propuesta de inserción internacional de Brasil estuvo más relacionada

con los intereses industriales que con los agroexportadores. Así, se instauró una arquitectura político-institucional que combinó la centralización del poder, la ampliación de la autonomía y la capacidad de intervención del Estado en los asuntos económicos con la financiación externa destinada a inversiones en la industria.

Como mencionamos, la industrialización del país fue producto del contexto internacional y de determinadas medidas económicas tomadas por el gobierno para paliar los efectos de la crisis. En 1931, se introdujo un control de cambios –monopolizado por el Banco do Brasil– para intentar equilibrar la balanza de pagos, que había sido alterada por las continuas devaluaciones cambiarias. Esta medida funcionaba como un mecanismo de protección que dificultaba las importaciones de los productos menos esenciales, lo que indirectamente comenzó a favorecer a la industria interna. Así, el proceso sustitutivo de exportaciones avanzó de forma considerable.

Por otro lado, existió también un factor externo que desembocó en la política gubernamental de Vargas: la ruptura del equilibrio de poder europeo. Por un lado, Alemania empezó a mirar a América Latina por la posibilidad de ampliar su sistema de poder. Por otro lado, Estados Unidos comenzó a vincularse a otras economías para garantizar su propia recuperación y crecimiento. De esta forma, Vargas aprovechó los márgenes de negociación que le brindaba la competencia entre los dos «sistemas de poder» (equidistancia pragmática, en términos de Moura, 1980). Es en este sentido que, utilizando herramientas político-diplomáticas, Vargas buscó conseguir beneficios económicos.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial obligó a Vargas a equilibrar las tendencias contradictorias que se reflejaban en la sociedad y dividían al gobierno. En este sentido, el criterio que primó fue el del pragmatismo: Brasil afirmó su propósito de colaborar militarmente con Estados Unidos a cambio de préstamos destinados al proyecto siderúrgico nacional. El financiamiento a la industria siderúrgica, prioritario para el gobierno brasileño, fue utilizado como herramienta de presión diplomática cuando Alemania ofreció un empréstito a Vargas. Como plantea Hilton, «Vargas e Itamaraty hábilmente explotaron dicho miedo, presionando constantemente a Washington con el fantasma de la colaboración nazi en los planes del desarrollo del acero brasileño» (1975, p. 772; traducción mía). En consecuencia, a fines de septiembre de 1940 se firmó el acuerdo entre Brasil y Estados Unidos para la construcción de la Compañía Siderúrgica Nacional y Vargas recibió la autorización del préstamo solicitado para construir Volta Redonda.

En el caso argentino, las decisiones tardaron más tiempo en llegar. El modelo agroexportador siguió vigente con la élite de la llamada «década

infame», o régimen conservador, y el giro norteamericano no se realizó a tiempo –la ruptura del equilibrio de poder europeo no hizo mella en la decisión de mantener el alineamiento con Gran Bretaña–. Las élites continuaron con el modelo primario hasta una década después. Aunque había surgido un pequeño parque industrial, el mismo no había sido producto de una planificación estatal. Recién en 1940 surgió el Plan Pinedo como «[...] el primer documento del Estado en el que se considera la posibilidad de modificar parcialmente la estrategia de desarrollo económico vigente» (Llach, 1984, p. 517). El Plan Pinedo remarcaba la industrialización exportadora y especializada en materias primas nacionales y un acercamiento a Estados Unidos para conseguir financiación. El principal miedo de la época era una «industrialización exagerada» (llamada industrialización keynesiana), es decir, se apuntaba a fomentar solo las industrias necesarias y eficientes. En este sentido, las convicciones aperturistas hacían hincapié en la restricción de la sustitución de importaciones: «El énfasis en la necesidad de importar (“hay que importar, mientras se pueda seguir exportando”) destaca la voluntad de restringir el proceso sustitutivo de importaciones» (Llach, 1984, p. 525). El centro de esta nueva estrategia no era sustituir importaciones sino industrializar las exportaciones, lo que se unía a la diversificación de los mercados –sobre todo Estados Unidos y Brasil–. A pesar de que el Plan Pinedo no fue aprobado en el Congreso nacional, las cifras comerciales de la época demuestran que algunas de sus ideas se impusieron por ser las circunstancias favorables a las mismas –Segunda Guerra Mundial, exportaciones industriales y diversificación de mercados–. Sin embargo, el modelo de desarrollo asociado había calado muy hondo en la ideología nacional y el plan fue desechado, pues los herederos de la «generación de 1980» no supieron dar cabida a mayores sectores de la sociedad civil.

Finalmente, entre 1946 y 1955, surgió el modelo de industrialización por sustitución de importaciones como estrategia predominante de la economía argentina. Prebisch, un antiguo asesor de Pinedo y ex gerente del Banco Central argentino –en el marco de la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)–, delineó las características que debían adoptar las economías latinoamericanas para lograr la industrialización por sustitución de importaciones. En este sentido, el problema principal con el que se topó la economía argentina fue que el peronismo no alentó la industria de base, con lo que las importaciones de bienes intermedios y pesados nunca pudieron ser sustituidas. Esta traba interna de la economía argentina –así como el éxito de la brasileña– tuvo causas externas.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina tuvo la llamada «maldición del rey Midas», esto es, le sobraban divisas producto de sus ventas

de alimentos a todo el mundo; pero, debido al congelamiento de las ventas del resto de los mercados industrializados, carecía de los insumos que le hubieran permitido desarrollar su economía. Posteriormente, la ambigüedad, indecisión o llana simpatía de Juan D. Perón por los países del Eje implicó un boicot económico por parte de Estados Unidos. Argentina no fue parte de la nueva apertura del mercado de alimentos mundial. En primer lugar, por el mencionado boicot norteamericano y, en segundo lugar, porque Perón no estaba interesado en ello. Según Gerchunoff (2010), la estrategia de proteccionismo redistribucionista sumada a un posterior estrangulamiento externo llevó a un desabastecimiento de divisas y a un congelamiento de la estructura productiva. En palabras de Dutra Fonseca y Ferrari Haines:

El agotamiento de las reservas, entretanto, también coincidió con la caída de los precios y la demanda de los productos primarios en los mercados mundiales. Así, Perón no tuvo recursos económicos para continuar impulsando la economía y el país entró en recesión a comienzos de la década de 1950, agravada por una sequía responsable de destruir la producción primaria (Dutra Fonseca & Ferrari Haines, 2012, p. 1065; traducción mía).

Sumado a esto, a partir de 1940, el gobierno argentino, mientras mantuvo un inusual alto nivel de gastos armamentísticos, intentó proyectar su política exterior hacia la América Latina de habla hispana. En el marco de la denominada Tercera Posición, Perón destacaba la importancia de la integración regional latinoamericana, estableciéndose acuerdos comerciales, financieros y culturales con Chile, Uruguay y Perú. Sin embargo, su mayor interés estuvo puesto en Paraguay y Bolivia. En 1946, Perón anunció un ambicioso futuro programa de cooperación con Paraguay que resultó en un pacto de «unión económica» en 1953. En el caso de Bolivia, durante la guerra, Buenos Aires negoció concesiones de combustibles y un acuerdo para construir un ferrocarril que uniera Tacuíba con Santa Cruz. Finalizada la guerra, Perón realizó una visita oficial a La Paz para intensificar el trabajo en el ferrocarril y para ofrecer a Bolivia una salida comercial al mar. Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina sostuvo una posición independiente que la colocaría como marginal en la comunidad interamericana.

3. Modelo desarrollista

Cuando se intenta explicar el desarrollismo, es fundamental contextualizar los cambios ocurridos a nivel sistémico. En primer lugar, la declaración de superioridad del comunismo y de su triunfo por medios pacíficos por parte de Krushev dio paso a la Coexistencia Pacífica, la cual –independiente-

mente de los avatares propios de la Guerra Fría— daría lugar a la segunda característica de esta etapa: la explicitación de la «lucha» Norte-Sur a partir, entre otras cosas, del reconocimiento de las consecuencias del deterioro de los términos del intercambio.

Por esta última característica, el modelo desarrollista apela al capital privado extranjero en función de las necesidades del mercado interno —desarrollo asociado— y del desarrollo de la industria pesada, la cual aseguraría a estas naciones un lugar entre los países industrializados. Al mismo tiempo, el Estado direcciona los recursos provenientes de las inversiones según criterios selectivos. Como plantea Nosiglia: «Lo que determina el signo positivo o negativo de un capital no es su origen sino su destino» (1983, p. 23).

En Brasil, el Estado desarrollista utilizó la acción internacional para la obtención de insumos para el desarrollo nacional y así fue como el sector agroexportador siguió perdiendo relevancia en detrimento del sector industrial. El programa de gobierno de Juscelino Kubitschek daba prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico del país. En este sentido, la necesidad de contar con capitales extranjeros obligaba a Brasil a acercarse a Estados Unidos.

En primer lugar, vale aclarar que el Programa Nacional de Metas de Kubitschek se planeó sobre una base institucional previa edificada por Vargas —sobre todo a partir de la Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)— y que se basaba en cuatro metas: energía, transportes, alimentación e industria de base. En segundo lugar, la política exterior de este gobierno también estuvo al servicio del modelo de desarrollo. En tercer lugar, como síntesis de las dos premisas anteriores y siguiendo a Pio Penna Filho:

La política externa brasileña de los años 1956-61 se ejecutará en conformidad con los planes de industrialización del país. Es posible confrontarla progresivamente con los avances obtenidos con el Plan de Metas y también en función del mismo. Las relaciones externas seguirán, básicamente, esta ruta (Penna Filho, 2002, p. 191; traducción mía).

Concretamente, hay que resaltar dos factores, uno interno y otro externo —ambos relacionados con la necesidad de obtener inversiones extranjeras—. El factor interno tiene que ver con un esfuerzo puntual de Kubitschek, la promoción de la llamada Operación Panamericana (OPA) para aumentar el clima de cooperación en el hemisferio americano y el acercamiento a Estados Unidos:

[La OPA] sería vista como una nueva tentativa de vinculación más estrecha con Estados Unidos, en una táctica multilateral

con la inclusión de América Latina en el proyecto [...], buscaba atraer a Estados Unidos para que participe del proceso de reversión del cuadro de subdesarrollo regional, en tanto fuente de inversiones, tecnología y mercado (Oliveira, 2005, p. 73; traducción mía).

En realidad, lo que se intentaba hacer con la OPA —trasladar la cuestión de la lucha contra el comunismo de un plano estratégico-militar a un económico-financiero— recién es entendido por el gobierno norteamericano con la administración Kennedy y la Alianza para el Progreso. Sin embargo, este esfuerzo no fue en vano; la OPA promovió el entendimiento entre Kubitschek y el resto de los mandatarios de la región. Cuando se puso en marcha, Arturo Frondizi, el presidente argentino, le dio todo su respaldo. En las Conferencias Panamericanas, ambos defendían la idea de que la mayor amenaza para nuestros países no estaba en las potencias extracontinentales, sino en el subdesarrollo. Ese clima de cooperación posibilitó más adelante el surgimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), primer proceso de integración de la región. El objetivo central de los procesos de integración regional fue apoyar el modelo desarrollista a través de la industrialización por sustitución de importaciones, esta vez impulsado por el Estado y no obligado por contingencias externas. Este regionalismo cerrado planteaba que los Estados miembros debían aumentar sus aranceles externos para evitar el ingreso de productos más competitivos de terceros países, y así ampliar su mercado interno para fortalecer los sectores industriales nacionales.

Sin embargo, al tiempo que el comercio era proteccionista, el país comenzó a conceder algunas exenciones fiscales con el objeto de atraer inversiones. De esta forma, marcamos un segundo factor, el externo: el comienzo de la recuperación europea y japonesa en la Segunda Posguerra Mundial, unido a las inversiones norteamericanas que se establecieron en los mercados latinoamericanos solo para no perder mercados que se creían cautivos. En este sentido, Kubitschek negoció indistintamente con todos los países industrializados de la órbita capitalista para obtener las inversiones que necesitaba para llevar a cabo su plan. El resultado fue un cúmulo de capitales externos que, sumados a los aportados por el BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) y los privados nacionales, aseguró el progreso del parque industrial. Un ejemplo de esto último fue la creación de Usiminas (siderurgia) con capitales japoneses.

Del lado argentino, Frondizi priorizó el petróleo, la siderurgia, la energía, la química pesada, el aumento de productividad agropecuaria y la infraestructura de transportes. La ecuación que hacía Rogelio Frigerio, *alma mater* del desarrollismo argentino, era: petróleo + carne = acero. Como lo explica Nosiglia, «[...] la prioridad es el acero; pero para alcanzarla se necesitaba ahorrar divisas, autoabasteciéndose de petróleo y, paralelamente, producir divisas, multiplicando la producción y la exportación de carnes» (1983, p. 33). Sin embargo, Frondizi tuvo una serie de problemas «heredados que posteriormente se convirtieron en propios. En primer lugar, un amplio sector de la sociedad y de la oposición política equiparaba el capital extranjero con la pérdida de soberanía. En segundo lugar, para contar con el petróleo necesario para la ecuación desarrollista eran necesarios un *knowhow* y maquinarias de las cuales el país no disponía, lo que hacía imprescindible el capital extranjero privado. De esta forma comenzaba el «circulo vicioso», que se vio agravado, pues se mantuvo dentro de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) una política de contratos sin licitaciones y sin que fueran aprobados por el Congreso de la Nación. Como el mismo Frondizi explicaba, las dos opciones puras que se presentaban eran: a) dejar la posibilidad del abastecimiento a los recursos estatales; y b) dejar a las empresas externas actuar con libertad en YPF; pero ninguna de ellas era viable. El autoabastecimiento llegó a lograrse, aunque con costos políticos muy grandes para el gobierno.

Al mismo tiempo, para lograr estos objetivos económicos, dos leyes fueron fundamentales: la de radicación de capitales (Ley N° 14.780) y su complementaria de promoción industrial (Ley N° 14.781). El principal objetivo de la Ley N° 14.780 era erradicar los «inconvenientes» generados por la Ley N° 14.222 de 1953, la cual regulaba la transferencia de capitales al exterior por parte de las empresas extranjeras y restringía la repatriación de capitales. Esta ley básicamente establecía un trato nacional a las inversiones extranjeras, al tiempo que brindaba estímulos a inversiones en sectores productivos considerados clave para el Estado. Cabe aclarar también que las inversiones en el sector petrolero no estuvieron sujetas a tales estímulos, ya que se hicieron a través de contrataciones directas. Las leyes establecidas, sumadas al escaso ahorro interno y a la nula mejora de las exportaciones, dieron como resultado una presión inflacionaria –generada por la capacidad de las empresas extranjeras radicadas de establecer los precios debido a los estímulos y al monopolio ejercido en esas ramas de la industria– y un aumento del déficit. Este déficit llevó a que al inicio del gobierno frondizista se pidieran préstamos al Fondo Monetario Internacional (FMI), perdiendo la poca autonomía decisoria del país y estableciendo un vínculo de dependencia que duraría hasta el siglo actual.

Con respecto a la política exterior, Frondizi utilizó como nunca antes la herramienta de los viajes oficiales para promover a la Argentina como un país confiable y abierto a las negociaciones. Sin embargo –al igual que Perón–, tuvo un *miscalcu* con respecto al sistema internacional. Frondizi realmente creía en la «coexistencia pacífica» y en la posibilidad de convertirse en una pieza clave del sistema interamericano. Las relaciones con Brasil y con Cuba son una muestra de ello. Con respecto a Brasil, la convergencia ideológica con Kubitschek lo llevó a adherir a la OPA y a la Alalc. No obstante, Jânio Quadros no era visto con tan buenos ojos por parte de Estados Unidos y los Acuerdos de Uruguayana fueron tomados como una afrenta debido a las buenas relaciones entre el mandatario brasileño y Cuba. En realidad, los Acuerdos de Uruguayana llevaban implícita la idea de ampliar mercados para aumentar el flujo de exportaciones argentinas, pero en esa coyuntura internacional ello no fue interpretado así, sobre todo porque, mientras los dos presidentes de los países del continente americano que más pugnaban por la autodeterminación de los pueblos se hallaban reunidos, se estaba efectuando el desembarco norteamericano en Playa Girón.

Por otra parte, el «*affair Che*» contribuyó al malestar. A pesar del desembarco en Bahía de Cochinos, Frondizi seguía insistiendo en que Argentina sería una buena mediadora de los conflictos entre Cuba y Estados Unidos. Por este motivo, y porque estaba en contra de la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA), el presidente se entrevistó con Ernesto Guevara, ministro de industria de la isla caribeña. Esto era perfectamente corriente, si se piensa en que Argentina mantenía relaciones diplomáticas normales con Cuba. Sin embargo, el halo de misterio que envolvió la visita debido a que no fue oficial sino en secreto generó sospechas tanto por parte de sectores conservadores internos como de la potencia hegemónica. Finalmente, esta reunión, sumada a lo antedicho y al levantamiento de la proscripción de las fuerzas políticas peronistas, precipitó el golpe de Estado que derrocaría al presidente.

4. Modelo neoliberal

El modelo neoliberal de la década de 1990 le debe mucho a su contexto. El «fin de la historia» unificó ideologías en este lado del mundo y se entendió que, en consonancia con el criterio del realismo periférico de Carlos Escudé, para tener poder, la única opción posible en un país como Argentina era alinearse con la potencia hegemónica. Así, se abandonaron los viejos supuestos de la Cepal y la presión internacional para la formación de bloques de integración fue intensa, dado que los mismos se constituían en la única salida de los países subdesarrollados ante los riesgos de la globalización. De

esta manera, como ocurrió con casi todos los Estados latinoamericanos, la Argentina con el presidente Carlos Menem y Brasil con Fernando Collor de Melo, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso quebraron tanto la noción de desarrollismo como el paradigma del Estado desarrollista, adoptando el paradigma neoliberal, cuyas reformas implícitas fueron rápidas y radicales.

Consecuentemente, se dejaron de lado las concepciones y las políticas gubernamentales dominantes en el pasado, se abandonaron las estrategias de sustitución de importaciones, se reformuló el papel del Estado y el de las relaciones económicas y comerciales internacionales de los dos países, y se adoptó la interpretación según la cual todos los problemas eran de naturaleza puramente económica. El modelo neoliberal piensa al desarrollo como consecuencia de la integración competitiva a los mercados internacionales. La principal característica de este paradigma es el abandono –y las críticas– de la estrategia de inducción del desarrollo por medio de las iniciativas del Estado.

En la década de 1990, la dupla público-privado se planteó como un juego de suma cero en el cual, a medida que se agrandaba el mercado, se achicaba el Estado. Las principales características del modelo neoliberal serían el empequeñecimiento del Estado, las privatizaciones de empresas públicas, la desregulación de los mercados y la apertura económica y financiera. Todas las medidas adoptadas en esta década serían tomadas del llamado Consenso de Washington. Este último postulaba diez reformas que debía realizar América Latina para salir de la crisis en la que la mayoría de países estaban sumidos. Estas reformas eran: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la inversión extranjera, privatización, desregulación y derechos de propiedad. Sin embargo, como veremos, cada país aplicó tales medidas a su manera, siendo más ortodoxos o más flexibles en su interpretación.

Lo primero que hay que decir es que, en el caso argentino, algunas medidas ortodoxas habían sido ya aplicadas por los gobiernos de la dictadura militar (1976-1983), por lo que en la década de 1990 solo se volvieron más recalcitrantes, destruyendo lo poco que había quedado en pie –sobre todo la industria–. El gobierno de Menem fue tristemente colorido, planteando algunas metas inaccesibles y siguiendo ciertos preceptos teóricos al pie de la letra, nos referimos al realismo periférico de Carlos Escudé y al Consenso de Washington. Tal ocurrió hasta el punto de que el FMI calificó a Argentina como el «mejor alumno» en la aplicación de sus recetas. Menem tenía dos objetivos: estabilizar económicamente al país e introducirlo en el «Primer

Mundo». Ambos se conseguirían mediante el alineamiento irrestricto a Estados Unidos y, por esto, la política exterior sería el vehículo utilizado. En este sentido, estamos de acuerdo plenamente con Míguez cuando plantea que «el neoliberalismo indujo a una determinada política exterior, acorde a la visión del mundo que traía implícita, y que se convirtió en herramienta al servicio de la implementación de un nuevo patrón de acumulación» (2010, p. 95).

En este contexto, surgió el realismo periférico de Carlos Escudé. El nudo de la teoría escudeana anunciaba que el periodo en el que Argentina fue un país más próspero fue aquel en donde estaba alineado con Gran Bretaña; ergo, el país debía hacerlo con la potencia para salir de la crisis. Así, para cumplir con los preceptos del bienestar económico –vía el alineamiento con Estados Unidos–, la política exterior de Menem se diseñó en torno a cánones que, se suponía, agradarían a la potencia. Varias características enumera Escudé (1992) para significar esta política exterior menemista, entre otras: restablecimiento de relaciones diplomáticas y renuncia a gestos confrontacionistas con Gran Bretaña por Malvinas; resolución de los litigios fronterizos con Chile; continuación de los procesos de integración –con hincapié en el Mercosur (Mercado Común del Sur)–; eliminación de cualquier sospecha de desestabilización regional; ofrecimiento permanente a oficiar de mediador en diversos conflictos.

La medida más controvertida de política exterior quizás haya sido el envío de tropas a Irak. ¿Por qué la decisión de mandar soldados al Golfo fue tan discutida? Simplemente porque el neutralismo como principio ha sido una de las premisas más palpables e indelebles del actuar diplomático argentino. Deja entonces un sabor amargo la justificación del entonces canciller Cavallo que planteaba que la neutralidad era un principio pasado de moda. Sin embargo, si se toma en cuenta que Argentina no participó de otros conflictos con posterioridad a la primera guerra de Irak, puede deducirse que la decisión de actuar en la misma se debió a otros motivos, antes que a la obsolescencia del principio de neutralidad, como alegó el ex canciller. Quizás hubiera sido mejor reconocer abiertamente que el principio se abandonaba dado el alineamiento irrestricto a Estados Unidos. Así, durante la década de 1990, la afiliación al centro llevó al gobierno argentino a renunciar a una de las tradiciones más importantes de la política exterior del país. Lo peor de esta parte fue que con ello no se ganó nada, no hubo una negociación, un pedido o una exigencia por parte de Estados Unidos (aunque algunos autores sostienen que Menem decidió intervenir porque existía la promesa de que las empresas argentinas podrían participar en el proceso de reconstrucción de Kuwait en la posguerra. Si esto pudiera comprobarse, la decisión de enviar tropas era congruente con el modelo de desarrollo).

En el caso brasileño, el paradigma normal también provocó un quiebre dentro del Estado, cuyo resultado fue la profundización de la dependencia estructural y un retroceso histórico con respecto a los avances que el país había conseguido en las décadas anteriores. Sin embargo, Brasil partía de una base muy distinta a la argentina debido a que sus gobiernos militares (1964-1985) fueron verdaderos desarrollistas en el sentido de su intervención en la economía y de la protección de la industria nacional. En palabras de Sallum y Palacios:

La Era Vargas se refiere metafóricamente a un sistema de dominación, con raíces en la sociedad y en la economía, que se perpetuó por más de medio siglo en la vida brasileña. Comenzó a ser construida en los años treinta, alcanzó su auge en la década de los setenta y se disgregó de manera paulatina a partir de los años ochenta (Sallum & Palacios, 2000, p. 745).

Y, justamente, en la palabra «paulatina» y en la palabra «moderación» está la clave de la diferencia, si se compara este caso con el argentino. La liberalización de la economía encontró en Brasil dos focos de resistencia que no existían en Argentina. El primero tuvo que ver con los sindicatos —básicamente de trabajadores del Estado y de empresas estatales—; el segundo, con el armazón jurídico que constituía la Constitución de 1988, que ampliaba los límites al capital extranjero y el control estatal sobre el mercado y multiplicaba los servicios sociales. La Constitución de 1988 «[...] aseguraba la preservación de las viejas formas de articulación entre el Estado y el mercado, en el preciso momento en que el proceso de transnacionalización y la ideología neoliberal estaban a punto de cobrar una dimensión mundial [...]» (Sallum & Palacios, 2000, p. 748). Todo esto —fuerzas a favor y fuerzas en contra del neoliberalismo— dio como resultado una liberalización mucho más *light* de la economía.

A raíz de esto, las estrategias de liberalización comercial y las privatizaciones fueron diametralmente opuestas a las del vecino país. La apertura comercial del regionalismo abierto no fue tan perjudicial. Brasil no sufrió estos contrapesos, sino que se visualizaron reacciones positivas de la economía a la apertura económica. En este sentido, la primera estrategia brasileña fue proteger a las industrias más tradicionales y competitivas, con lo cual cumplía con el objetivo de insertarse en el mercado internacional a través de una competitividad en principio artificial, pero que acabó afianzando la industria nacional.

La segunda estrategia fue la de privatizaciones selectivas. Si bien privatizó empresas estatales, Brasil se quedó con las «joyas de la corona». Tal como confirma Cervo (2002), el proceso de privatizaciones estuvo controlado para

no destruir el patrimonio nacional, e incluso se llegó a crear grandes empresas nacionales en sectores en donde la competitividad era posible (minería, siderurgia, aeronáutica e industria espacial). Otra maniobra interesante fue la privatización incompleta o de empresa mixta; el caso por excelencia en este sentido fue Petrobras.

En cuanto a la política exterior, la misma se diseñó y aplicó como si aún estuviera vigente el paradigma desarrollista, o quizás la intención era, a través de la política exterior, contrarrestar los efectos negativos que tendría el modelo neoliberal. A principios de la década de 1990 surge la noción de «sudamericanidad» como parte fundante de la identidad brasileña. Al contrario que en Argentina, ya desde este momento Brasil intentó equilibrar la presencia norteamericana en los asuntos de la subregión y apartar a México como posible competencia en el liderazgo de los asuntos regionales. En este sentido, es una premisa ampliamente aceptada que el destino de Brasil está ligado a sus vecinos de América del Sur: «esta visión identifica una integración en América del Sur como una etapa para reducir los impactos y el propio ritmo de una apertura al exterior y para absorber las exportaciones brasileñas de productos manufacturados» (Gomes Saraiva, 2012, p. 91).

5. Modelo neodesarrollista

El nuevo siglo mostró una América del Sur de gobiernos con cierta convergencia ideológica, llamados posliberales. El modelo posliberal o neodesarrollista se caracteriza principalmente por su rechazo al modelo económico anterior, que fue acusado de generar y perpetuar desigualdades sociales. A partir de este punto común, se fue delineando el neodesarrollismo, que tiene algunos rasgos distintivos, como: «retorno» del rol del Estado, intervención en el mercado, énfasis en el mercado interno, políticas sociales inclusivas –hasta paternalistas– y autonomía relativa de los centros de poder. Sus principios fueron aplicados desde puntos de partida, miradas y objetivos tan distintos que dieron como resultado situaciones opuestas.

Asimismo, dos factores externos se combinaron para que los gobiernos bajo estudio amplíen en este momento su margen de maniobra tanto doméstico como internacional: los atentados del 11 de septiembre y el aumento del precio de los *commodities*. Con respecto al primer punto, la desatención de Estados Unidos a sus compromisos globales (con excepción de las áreas que consideraba estratégicas para su interés nacional) permitió a algunos poderes «en emergencia», entre ellos Brasil, incrementar sus niveles de participación y responsabilidad a nivel internacional y en sus zonas de influencia (Giaccaglia, 2010); mientras que en algunos otros países de «renta media», como Argentina, ello posibilitó que se tratara de solucionar

problemas estructurales de negociación directa sin la influencia norteamericana. Con respecto al precio de los *commodities*, el notable aumento de la demanda hizo que subiera considerablemente. Obviamente esto favoreció las balanzas de pagos de los países exportadores de este tipo de productos, como son Argentina y Brasil.

En el caso de Brasil, el excedente de liquidez que generó el ingreso de divisas fue invertido en proyectos fuera del país. Es decir, el modelo se vinculaba a mejorar los niveles de crecimiento económico avanzando en la realización de inversiones extranjeras directas (IED), las cuales han tenido como destino principal a los países de América del Sur. Lula Da Silva implementó durante sus ocho años de gobierno una estrategia de desarrollo híbrida, que se observó en la adopción de una política monetaria de corte ortodoxo con una política económica heterodoxa por el rol que se le asignó al Estado (Pereyra Doval & Actis, 2012). La política económica del gobierno privilegió el control de la inflación sobre el crecimiento a partir de un tipo de cambio revaluado, altas tasas de interés y un exhaustivo control del gasto público. No obstante, de acuerdo a la división de estrategias de desarrollo mencionadas, los fundamentos de la política económica tienen su raíz desarrollista en la creencia de que el rol del Estado es indispensable para la transformación productiva, desconfiando de que ventajas comparativas estáticas por sí solas puedan impulsar dicha transformación (Devlin & Moguillansky, 2009).

En términos macroeconómicos, la decisión de mantener un tipo de cambio revaluado explica en parte el fenómeno. Además, la crisis económica mundial aceleró procesos de fusiones y adquisiciones, generando la creación de grandes monopolios con financiamiento y ayuda estatal. Donde se puede observar de manera nítida la impronta desarrollista que tiene la internacionalización de la economía brasileña, es en el rol del BNDES. Desde el año 2003, el fomento a la internacionalización de empresas fue identificado como un objetivo por este banco. Por otra parte, como señalan Ribeiro y Casado Lima (2008), el BNDES incorporó la integración sudamericana como una prioridad en su estrategia de actuación.

La política exterior, como política pública, no ha sido ajena al proceso de internacionalización de capitales. Retomando la línea de análisis del artículo, la administración Da Silva dejó bien en claro que su política exterior iba a estar estrechamente ligada a una estrategia de desarrollo internacionalista. Por esto, nos parece interesante citar *in extenso* la hipótesis de Coelho, que plantea:

La búsqueda de nuevos mercados para los productos brasileños y la estrategia de proyección internacional del país consolidó la

relación de las grandes empresas brasileñas con las acciones externas del país en el exterior [...]. Así, al mismo tiempo que los recursos del BNDES ayudaron a empresas nacionales a expandir sus actividades en el exterior, el banco se consolidó como institución financiera de amplio alcance regional aumentando, de forma generalizada, la influencia de Brasil en el escenario internacional (Coelho, 2011, p. 6; traducción mía).

El ejemplo más contundente de cómo la diplomacia puede generar iniciativas en pos del modelo de desarrollo económico lo brindan Vigevani y Cepaluni (2007). Según estos autores, en la Primera Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, realizada en el año 2000 en Brasilia, donde fue acordada la puesta en marcha de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Iirsa), Itamaraty tuvo un rol central, dado que fue la principal propulsora de la iniciativa. En 2005, ante la falta de financiamiento para la realización de los proyectos pautados, Brasil comprometió al BNDES a ser parte de la iniciativa. Esta situación implicó un cambio en los propios objetivos del banco, el cual pasó a concebirse como un actor financiero para la integración sudamericana. Puede observarse la funcionalidad de Iirsa (actual Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Cosiplan) en la expansión de multinacionales brasileñas en el área de ingeniería y construcción, como Odebrecht y el Grupo Andrade Gutierrez. Por último, la internacionalización de capitales, tanto financieros como por IED de multinacionales brasileñas a nivel sudamericano, puede ser considerada un mecanismo de influencia política en América del Sur.

Ahora bien, a pesar de la supuesta convergencia política e ideológica entre Lula y su contraparte argentina, tanto la política interna como la externa de Néstor Kirchner fueron totalmente distintas, pues, entre otras cosas, este tuvo que lidiar con variables domésticas bastante más complicadas que las del presidente brasileño. En primer lugar, partía de una base productiva y económica menos diversificada y de menor calidad, además de que el país atravesaba una de sus mayores crisis. La industria intentó ser reacondicionada y, junto a las ventajas que ofrecía un contexto internacional favorable, el gobierno de Kirchner se sirvió de algunos recursos internos. La crisis de 2001 implicó que Kirchner pusiera todas sus energías en la estabilidad económica y en el pago de la deuda externa al FMI con un criterio que disociaba, al menos discursivamente, la política exterior de la doméstica.

Sin embargo, la política externa fue utilizada con el propósito de hacer *lobby* para conseguir apoyo para negociar la deuda. En este sentido, si bien el discurso de Kirchner había sido afín y complaciente con los nuevos gobiernos «populistas» de la región –particularmente con el de Chávez

en Venezuela—, en los hechos el gobierno argentino fue contemplativo y negociador con los Estados Unidos de Bush Jr. Por este motivo, creemos que la ruptura con la política exterior de la era neoliberal se plasma en el repudio a los organismos financieros, pero, en este punto, si bien existe un alejamiento de las tan dañinas «relaciones carnales», no se produce una discordia con Estados Unidos.

De hecho, el país del norte se convirtió en el nexo entre Argentina y el FMI al momento de salir del *default*, el cual se vio comprometido por dos problemas fundamentales. El primero fue que, para lograr una cierta cohesión y legitimidad interna (recordemos que Kirchner asume con solo el 22% de los votos), el presidente llevó a cabo una campaña discursiva de desacreditación del organismo de crédito; el segundo y más importante fue que, una vez efectuado el canje, Kirchner comenzó a incumplir las condiciones que él mismo había aceptado para la solución concertada. Sin embargo, el estado de la situación con el FMI no llegó a agravarse, pues el presidente hizo efectivo el pago de la deuda.

La reestructuración del pago de la deuda externa se realizó con base en tres pilares: la disposición de divisas producto del aumento del precio de los *commodities*, las reservas internacionales del país y el endeudamiento con Venezuela. Estos pilares tenían un pequeño defecto: el precio de los *commodities* en un momento comenzó a bajar y las reservas no pudieron recobrase al nivel que tenían previamente al pago. Con respecto al endeudamiento con Venezuela, inversamente a lo que planteaba el discurso de los «hermanos latinoamericanos» o a lo que se percibió como un «favor» de Chávez, los títulos de la deuda argentina (Boden) que Kirchner le vendió al presidente venezolano terminaron siendo un 40% más gravosos en términos de capitales. Por otra parte, con respecto a los acreedores privados, se estableció un plan de pagos basado en la emisión de nuevos bonos para reemplazar los que no habían sido solventados. El 93% de los prestamistas aceptaron esta solución, circunstancia que en ese momento permitió al país salir del *default* en el que estaba inmerso. Esto derivó años después en el conflicto de los *holdouts*.

Como puede observarse, y por los motivos previamente explicados, del año 2003 a 2005, la política exterior de Kirchner combinó la no confrontación con Estados Unidos y un acercamiento cualitativo y cuantitativo hacia Venezuela. Pero también estableció con Brasil una de las relaciones bilaterales prioritarias, país con el cual se generó un nuevo acercamiento que podría denominarse alianza estratégica, independiente de la aproximación previa, ocurrida a partir de mediados de la década de 1980, y de la implementación del Mercosur en la década de 1990. La relación bilateral establecida

o anunciada por Kirchner a comienzos del nuevo milenio otorgaría mayor importancia a Brasil que a cualquier otro país como socio privilegiado.

Sin embargo, esta relación bilateral tuvo algunos inconvenientes que no permitieron que la simbiosis superara lo discursivo. En primer lugar, el presidente argentino esperaba que su par se comprometiera más con el bloque existente (el Mercosur) para sustentar la asociación en la confianza mutua y desplegarla en un conjunto de herramientas jurídicas y políticas al interior del proceso integracionista y cooperativo. Es decir, Kirchner demandaba un incremento de la institucionalización del Mercosur. Sin embargo, Lula optó por ampliar sus opciones en lugar de profundizar lo dado.

En este punto, comenzó a jugar el estrechamiento de las relaciones con Venezuela. El presidente recibió muchísimas críticas porque el acercamiento a Venezuela era visto bajo un prisma ideológico, por tanto «[...] era frecuente calificar al Presidente de impericia e ignorancia respecto a las cuestiones internacionales, y lo acusaban de quedar anclado en un peronismo setentista, que lo llevaba a identificarse con regímenes de tinte ideológico antiimperialistas como Cuba o Venezuela» (Colombo, 2011, p. 9). Sin embargo, podemos afirmar que este acercamiento fue totalmente funcional a los intereses del país en la óptica de Kirchner. En primer lugar, y más importante, porque Venezuela compró los mencionados Boden y «fio» petróleo a cambio de deuda; por lo que el estrechamiento de relaciones tendría intereses económicos por detrás –en paralelo a la petrodiplomacia ejercida por Chávez–. Y segundo, porque Kirchner esperaba con esta relación ejercer un contrapeso al liderazgo brasileño en la región, dado que Lula tenía intereses estratégicos en América del Sur.

Posteriormente al año 2005, la política exterior pudo implementarse con mayor autonomía, no solo por el pago de la deuda sino porque, a partir del 22% de apoyo popular inicial, Kirchner consiguió la mayoría en las elecciones legislativas de ese año. La relación con Estados Unidos estableció un claro ejemplo de ello. En este sentido, hubo momentos en donde el gobierno argentino acompañó las decisiones y declaraciones norteamericanas (como en el *issue* del terrorismo) y momentos en los que no lo hizo (abstención del voto contra Cuba en la Comisión de Derechos Humanos). En segundo lugar, la relación con Brasil se resintió tácitamente porque Kirchner se sintió con mayor libertad para negociar con respecto a los intercambios comerciales en el seno del Mercosur, que desde el año 2003 habían sido deficitarios para Argentina, lo cual comenzó a generar fricciones entre los «aliados». Estas se agudizaron en algunos temas, como el reclamo brasileño de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, la creación de la Unasur (Unión de Naciones Suramericanas)

patrocinada por Lula, la inclinación del gigante a las alianzas con otros poderes emergentes que dejaban a Argentina de lado (como los casos del IBSA y los Brics), entre otras cuestiones. Esto hizo que Argentina estrechara su relación con Venezuela en la medida en que con Brasil se resquebrajaba.

6. Conclusiones

Como pudimos observar en el cuerpo del artículo, entre Argentina y Brasil existe un cúmulo de similitudes y otro tanto de diferencias en la aplicación de los modelos de desarrollo, así como en la vinculación que los mismos tuvieron con la política exterior. Nos parece interesante, en esta instancia, dejarlas de manifiesto para brindar un cierre.

Los gobiernos de Vargas y Perón tuvieron varias similitudes, así como sus modelos de industrialización por sustitución de importaciones. Por ello, en la literatura especializada en general se habla de «populismos». Siguiendo a Arturo Fernández (2009), que hecha luz sobre el concepto, podemos reunir algunas analogías entre estos dos gobiernos: ambos tuvieron origen castrense; los grupos militares que tomaron el poder expresaban el descontento de las clases medias y bajas; surgieron en sociedades agrarias; aunque la crisis de la década de 1930 ayudó a la decadencia de las oligarquías, las mismas siguieron teniendo algunas cuotas de poder; ampliaron y centralizaron el rol del Estado; cooptaron y/u organizaron sindicatos desde el Estado y desarrollaron la legislación laboral –con lo que ganaron la adhesión de la clase obrera–; trataron de y lograron eliminar la influencia de los partidos comunistas en los sectores obreros; apreciaron y aplicaron algunas prácticas fascistas, pero, posteriormente, terminaron acercándose a Estados Unidos; por último, ambos fueron los precursores de los programas posindustrialización centralizados y planificados por parte del Estado.

También existen algunas diferencias en lo referente al populismo de ambos gobiernos: a) Vargas utilizó la política exterior como vehículo para financiar la industria de bienes intermedios y la pesada, mientras que Perón –que creía en la inevitabilidad de una tercera guerra mundial– decidió cerrarse al mercado externo, lo que sumado al boicot norteamericano –también producto de un *miscalculo* peronista– produjo un estancamiento industrial. Este fue el punto de inflexión en donde la estructura productiva brasileña comenzó a diferenciarse de la argentina. En este sentido, Vargas promovió la industria pesada, mientras Perón se centró en la industria liviana; b) en Argentina el sector agrario se volvió una «mala palabra», mientras que en Brasil se produjo una coincidencia entre los sectores productivos más dinámicos del modelo agroexportador y del sustitutivo. De hecho, las primeras medidas de política económica que aplicó Vargas fueron para ayudar

en el contexto de crisis internacional al sector cafetalero; c) Vargas consideraba que la idea de la industrialización representaba el objetivo síntesis de la política exterior, ya que, por su intermedio, se resolverían los principales problemas del país —es decir, se veía a la industrialización como un fin en sí mismo—; Perón, por su parte, priorizó la redistribución de la renta, con lo cual, la industrialización de la nación fue solo un medio para lograr este primer objetivo —en este punto, vale aclarar que, de ninguna manera, se niega la enorme tarea de redistribución de Vargas, de hecho fue el presidente que creó un marco divisorio en términos de políticas de redistribución de renta; solo que la ecuación era inversa—.

Los gobiernos desarrollistas de Kubitschek y Frondizi también tuvieron similitudes y diferencias. Con respecto a las primeras, podemos decir, en primer lugar, que los esfuerzos por desarrollar la industria pesada financiándola con más sustitución de importaciones combinada con exportación de productos tradicionales e inversiones extranjeras guiaron las acciones de los dos gobiernos. En este sentido, después de sendas negativas norteamericanas, ambos mandatarios negociaron con otros países para «tentar» a Estados Unidos a invertir. En segundo lugar, ambos mandatarios pensaban a la pobreza y al subdesarrollo como los únicos peligros que podían derivar en revoluciones de corte comunista. En tercer lugar, los dos consideraban al desarrollo como un proceso lineal que se conseguiría atravesando distintas etapas y teniendo a Estados Unidos y los otros países industrializados occidentales como paradigma a seguir.

Al mismo tiempo, las diferencias tanto en el *statu quo* como en el tratamiento de las políticas generaron distintos resultados. A saber: a) después de la «ruptura» con Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, en 1958 Argentina todavía no había definido su «alineamiento». Por este motivo, cuando Frondizi asumió el gobierno, la Argentina aún no había consolidado una posición dentro del bloque occidental. Por su parte, Kubitschek asumió en un marco de alineamiento instrumental e ideológico tras la era Vargas; b) las inversiones europeas y japonesa instaron a Estados Unidos a no quedarse atrás y Kubitschek logró que este país invirtiera en Brasil; en el caso argentino, las inversiones fueron concesionadas e intermediadas por el FMI; c) Brasil ya poseía una industria de base desarrollada, mientras que Argentina tenía una incipiente industrialización, básicamente liviana; d) aunque ambos gobiernos giraron en torno a Estados Unidos, Brasil mantuvo una política exterior coherente y estudiada, mientras que en el caso argentino, según Ezquerro (2004), la política exterior se organizó en dos etapas en el modo de vinculación con el *hegemón*. La primera fue funcional, en sintonía con las reglas del sistema multilateral y acorde al pensamiento del FMI; la

segunda fue contradictoria y ambigua, y se especularía con un acercamiento a Cuba, al tiempo que se reclamaba una cooperación económica; e) el caso brasileño fue uno de los más exitosos respecto a la premisa de planificación económica en América Latina y dejó como resultado una balanza de pagos positiva y el fortalecimiento del poder negociador del Estado; mientras que, en el caso argentino, paradójicamente, a medida que el Poder Ejecutivo asumía más responsabilidades con respecto a las inversiones selectivas, su misma naturaleza hacía que se pierda el control del Estado. Estas situaciones arrojaron como resultado una balanza de pagos en su mayoría deficitaria y un debilitamiento del Estado, lo que permitió el avance de las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales de crédito en planificaciones económicas futuras.

En el modelo neoliberal, aunque las premisas hayan sido iguales, también encontramos diferencias y similitudes. En este caso, las diferencias son más interesantes que las similitudes, ya que estas están ancladas en las características inherentes al modelo, que ya mencionamos anteriormente, mientras que las diferencias se muestran de la siguiente manera: a) se parte de una base distinta: al «milagro brasileño» de la década de 1970 durante los gobiernos militares se contraponen un desmantelamiento industrial en el caso argentino; b) en ambos casos el desarrollo asociado pasaría por la integración al exterior; sin embargo, en el argentino esto se hizo sin la existencia de un proyecto nacional, mientras que en el brasileño se accedió a la apertura, a pesar de que la idea subyacente era mantener abiertos los márgenes de maniobra para no inviabilizar el proyecto nacional de desarrollo; c) si bien hubo privatizaciones en ambos casos, en Brasil fueron más moderadas que en Argentina. En este sentido, Hertel (2013) indica que Brasil privatizó Embraer, la Compañía Vale do Rio Doce, Telebrás, Light y la Compañía Siderurgica Nacional, además de algunos bancos estatales, mientras que en el caso argentino se privatizó Aerolíneas Argentinas, YPF, Entel, Gas del Estado, Atucha I y Atucha II, canales de televisión estatal, empresas de saneamiento y cloacas, correos y peajes, entre otras; d) el proceso de integración económica en el cual ambos gobiernos se embarcaron (a través de Mercosur) fue utilizado de distinta manera. Mientras que en Argentina fue un instrumento de política eficaz para intensificar la liberalización comercial y reducir cada vez más el promedio de los niveles de protección, que es lo que exigían las políticas neoliberales, en el caso brasileño se intentó reducir las consecuencias negativas de la apertura al exterior a través del proceso de creación de comercio inherente a todo bloque comercial, el cual absorbería las exportaciones de manufacturas brasileñas; e) en ambos casos los países se acercaron a los organismos de crédito internacionales,

pero mientras Argentina aplicó sin restricciones las recetas recomendadas, Brasil las negoció; f) por último, mientras que Argentina se alineó a Estados Unidos, Brasil trató de contrabalancear la hegemonía norteamericana en el subcontinente. En este sentido, nos parece fundamental la caracterización realizada por Russell y Tokatlian (2009), que consideran como un acoplamiento a Estados Unidos la política exterior llevada a cabo por Menem y como una oposición limitada el caso brasileño.

Por último, en el modelo neodesarrollista puede observarse que los resultados de cuando se tienen bases y márgenes de acción distintos son también muy diferentes, aunque las premisas teóricas tengan más puntos en común que en contra. Creemos que, de los cuatro modelos, este fue el que más distanció los destinos de los dos países hermanos sudamericanos. Si bien, como ya mencionamos, en ambos casos se vivió un «retorno» del Estado a la vida económica de los países junto con políticas sociales activas y un mayor margen de autonomía en los asuntos internacionales, también, en el periodo estudiado, mientras uno era considerado académica y políticamente una «potencia emergente», el otro batallaba con discursos en los organismos financieros. En el caso brasileño, la política industrial se basó en el acentuamiento de la capacidad y la disposición de las empresas de innovar e invertir; en cambio, en el caso argentino hubo que comenzar casi de cero, de manera que los incentivos implicaron políticas netamente proteccionistas, como subsidios, exención de impuestos, créditos patrocinados y asistencia técnica. De esta forma, si bien en ambos países se recurrió al Estado para impulsar la industria, en Brasil el fomento pasó por establecer contactos o allanar el camino para que los empresarios hicieran negocios en el exterior (lo que Cervo, 2008, llama Estado logístico), mientras que en Argentina el Estado se convirtió en Estado benefactor. Otra diferencia importante es el hecho de que en el caso argentino se estatizaron empresas que se habían privatizado durante la década de 1990, lo que supuso un esfuerzo de energías y financiero que el Estado brasileño no tuvo que realizar. Esto último también supuso que Lula recuperara mucho más fácilmente la economía luego del pago de la deuda al FMI (pago realizado al mismo tiempo que en el caso argentino), mientras que Kirchner utilizó las reservas del tesoro argentino y finalmente tuvo que recurrir a otro endeudamiento con nuevos acreedores. Esto estableció otra diferencia, ya que Lula tuvo la posibilidad de combinar la política externa con la política económica, mientras que Kirchner subordinó la primera a la segunda. Compartimos el planteo de Malacalza al respecto: «[...] el consenso y la estabilidad brasileña en el marco de las políticas económicas y de apoyo a la competitividad de sus empresas

multinacionales contrasta con las medidas ad hoc y las fluctuaciones argentinas en torno a la definición del Modelo de Desarrollo» (2014, p. 44).

El proyecto de desarrollo de un país puede cambiar con arreglo a determinadas coyunturas nacionales o internacionales, pero el interés nacional tiende a ser mucho más perdurable. En este sentido, el cambio de modelo en cada etapa no implicó que se dejase de lado el interés nacional —entendido como desarrollo—, aunque las estrategias empleadas fueron diferentes con arreglo a los modelos. Sin embargo, en el caso brasileño podemos observar una mayor continuidad en estos porque nunca se degradó la intervención del Estado, aunque por momentos se haya disminuido; en el caso argentino, puede constatarse un abandono de las estrategias por parte del Estado. Asimismo, en Brasil es más fácil identificar una línea de continuidad entre los modelos de desarrollo y la política exterior implementada, mientras que en Argentina hubo periodos en que ambos se disociaron absolutamente. En este sentido, el caso brasileño presenta una política exterior homeostática, es decir, que se va autorregulando para adaptarse a los distintos contextos internacionales, pero manteniendo una secuencia coherente; mientras que en el caso argentino nos encontramos con una incongruencia estructural que no permite que el país mantenga por mucho tiempo una veta de continuidad en la política exterior.

Referencias

- Actis, E., Lorenzini, M. E., & Zelicovich, J. (2016). Modelo de desarrollo y estrategias de inserción: claves para la interpretación de su relación. En A. Busso (Coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. Rosario: UNR.
- Cervo, A. (2002). Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 45(1), 5-35.
- Cervo, A. (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva.
- Coelho Cardoch Valdez, R. (2011). *A atuação do BNDES como agente indutor da inserção comercial do Brasil no Governo Lula*. Ponencia en 3º Encontro Nacional da ABRI Governança Global e Novos Atores, 20-22 de junio, São Paulo.
- Collier, D. (1993). The comparative method. En A. Finifter (Ed.), *Political science: The state of the discipline II* (pp. 105-119). Washington: American Political Association.
- Colombo, S. (Ed.). (2011). *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época*. Tandil: Ceipil y Uncpba.
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista Cepal*, (97), 97-116.
- Dutra Fonseca, P. C., & Ferrari Haines, A. (2012). Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón [número especial]. *Economia e Sociedade*, 21, 1043-1074.
- Escudé, C. (1992). *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Ezquerro, M. L. (2004). *La política exterior de Arturo Frondizi (1958-1962)* (tesis de maestría). Universidad de Córdoba.
- Fernández, A. (2009). Una perspectiva sobre el populismo latinoamericano y los sistemas de partidos actuales. Los casos de Argentina y Brasil. En G. Lechini, V. Klagsbrunn & W. Goncalves (Orgs.), *Argentina e Brasil. Vencendo os preconceitos. As várias arestas de uma concepção estratégica*, (pp. 243-265). Río de Janeiro: Revan.
- Gerchunoff, P. (2010). Causas y azares... en más de un siglo de historia económica argentina. En Russell, R. (Ed.), *Argentina 1910-2010. Balance del siglo* (pp. 103-165). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus y Alfaguara.
- Giacaglia, C. (2010). Condicionantes sociales en el proceso de formación de potencias mundiales: un análisis de los países de IBSA a partir de un recorrido histórico. *Relaciones Internacionales*, (15), 33-60.
- Gomes 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*, (97-98), 87-100.
- Hertel, R. (2013). Abertura neoliberal comparada em Brasil e Argentina nos governos Cardoso e Menem. *Revista Acadêmica de Relações Internacionais*, 2(4), 103-124.
- Hilton, S. (1975). Vargas and Brazilian economic development, 1930-1945: A reappraisal of his attitude toward industrialization and planning. *The Journal of Economic History*, 35(4), 754-778.
- Lafer, C. (2002). *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: FCE.
- Llach, J. J. (1984). El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo. *Desarrollo Económico*, 23(92), 515-558.

- Malacalza, B. (2014). Escavar más allá de la «corteza». Paradigmas de política exterior y modelos de desarrollo como «semillas» de las políticas de cooperación sur-sur en Brasil y Argentina. En G. Lechini (Ed.), *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI* (pp. 32-51). Rosario: UNR.
- Míguez, M. C. (2010). La política exterior argentina y la adopción del paradigma neoliberal. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (108), 81-120.
- Moura, G. (1980). *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Río de Janeiro: Nova Fronteira.
- Nosiglia, J. (1983). *El desarrollismo*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Oliveira de, H. A. (2005). *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva.
- Penna Filho, P. (2002). Política externa e desenvolvimento. O Brasil de JK. *Revista Cena Internacional*, 4(1), 189-208.
- Pereyra Doval, G., & Actis, E. (2012). Identidad nacional, desarrollo económico y política exterior en Brasil. Un análisis a partir de los casos de Vargas, Geisel y Lula. En C. Morasso & G. Pereyra Doval, *Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación sur-sur e integración* (pp. 175-197). Rosario: UNR.
- Ribeiro, F., & Casado Lima, R. (2008). Invetimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e política. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, (96), 3-51.
- Russell, R., & 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.
- Sallum Jr., B., & Palacios, G. (2000). Brasil bajo Cardoso: neoliberalismo y desarrollismo. *Foro Internacional*, 40(4), 743-775.
- Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335.