



Prof. Eduardo Madrid

Profesor en Historia (UBA). Especialista en Historia Económica y Magister en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA). Doctorando en Historia (Universidad Nacional de Córdoba). Docente de grado y postgrado (UBA y UdeMM).

Las relaciones Argentino-Brasileñas en el contexto de la sustitución de importaciones complejas

1. Introducción.

El proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones - que durante las décadas de 1930 y 1940 alcanzó su auge tanto en la Argentina como en Brasil - comenzó a manifestar sus limitaciones en los inicios de los años '50. Los problemas principales estaban relacionados con la necesidad de reequipar al sector industrial y con el abastecimiento de combustibles e insumos básicos como el acero y los productos químicos. Además, las dificultades de financiamiento y los problemas cambiarios ocasionados por la desvalorización de los bienes primarios de exportación se constituyeron en serios obstáculos para asegurar la implantación de las industrias de base. En ese contexto, algunas firmas nacionales adoptaron la estrategia de asociarse a empresas extranjeras, que fueron atraídas por importantes incentivos y facilidades por parte del Estado para operar y radicarse en la región. Como se requerían grandes inversiones, complejas tecnologías, mano de obra especializada y un largo período

de acumulación, las ramas más dinámicas del sector industrial se fueron concentrando cada vez más en manos extranjeras.

Por otra parte, este proceso se desarrolló en una coyuntura internacional en que la competencia entre los países desarrollados se intensificó, la vida útil de cada proceso tecnológico comenzó a descender paulatinamente y en muchos casos se produjo también un reemplazo de los capitales de riesgo por los capitales de préstamo¹. Paralelamente, y ante estas dificultades, en diferentes fracciones de los sectores dominantes de los dos países se fueron gestando proyectos para expandir los mercados internos y ampliar la capacidad de negociación de sus gobiernos frente a las grandes potencias de la época. Surgieron, de este modo, varias alternativas que abogaban por la implantación de un mercado común regional o mecanismos de mayor cooperación entre la Argentina y Brasil, y que se hicieron extensivos a otras naciones del Cono Sur. Sin embargo, todos esos intentos terminaron - por diferentes motivos

- diluyéndose, pero al mismo tiempo, mediante la activa influencia de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) se fue elaborando un nuevo planteo interpretativo sobre la complejidad estructural del subdesarrollo latinoamericano, y la insuficiencia de las políticas tradicionales para su remoción. Es que para la CEPAL el subdesarrollo era un problema crucial dado que desde su perspectiva no se podía comprender el fenómeno de la inflación, los desequilibrios externos y la baja productividad, entre otras cuestiones, sin tener en cuenta las características estructurales de un país subdesarrollado. En ese sentido, estos enfoques significaron un enfrentamiento directo con las teorías neoclásicas y con su óptica monetarista de análisis. Esto quiere decir que la prédica de la CEPAL pasó a cambiar el orden de prioridades de la política económica al sostener que la estabilidad y la política monetaria en general constituían una consecuencia del desarrollo económico, y no su precondition. El eje de análisis pa-

¹ Ferrucci, Ricardo J., *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1991, pp.16-17.

saba a convertirse en cómo alcanzar la industrialización y el desarrollo, dando lugar a la llamada "teoría del desarrollo"².

De esta manera, al experimentar las limitaciones propias de la industrialización por sustitución de importaciones, los países de América Latina con grandes mercados internos intentaron superarla mediante la implantación de industrias dinámicas, intensificando la instalación de sus ramas básicas, pre-requisitos considerados indispensables, y que por lo tanto conducirían a la etapa del desarrollo de la región³.

En ese sentido, este trabajo procura, en primer lugar, explicar el proceso económico y social del Brasil a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek (JK), para continuar después con las propuestas de la dictadura argentina surgida del golpe de 1955 y la gestión del presidente Arturo Frondizi. Posteriormente se intentará demostrar que, además de sus propios procesos internos dinamizados por la temática desarrollista, las políticas exteriores de la Argentina y Brasil, enmarcadas por la *guerra fría*, incidieron en sus relaciones bilaterales y en sus intentos por afirmar una presencia conjunta en el sur del continente.

2. El crecimiento de Brasil.

En aquel marco internacional y regional, el proceso de industrialización brasileño fue adquiriendo un alto grado de diversificación e integración. El triunfo de Kubitschek en las elecciones de 1955, con el soporte partidario del varguismo, y la intervención de las Fuerzas Armadas para garantizar la posesión del mando, afirmó la supremacía de la burguesía

industrial brasileña⁴. En esa dirección, el gobierno de Kubitschek elaboró un Plan de Metas que expresaba las aspiraciones de esa fracción de las clases dominantes y tenía como objetivo prioritario acelerar el proceso de industrialización bajo el lema de lograr "cincuenta años de progreso en cinco años de gobierno". El Plan representaba la primera tentativa de largo plazo para establecer un sector industrial diversificado en Brasil dado que el objetivo principal se centró en las inversiones orientadas hacia las industrias básicas, especialmente las ramas metalúrgica, química, bienes de capital y automotriz. Es decir, que el gobierno brasileño apuntaba a transformar al sector industrial en el centro dinámico de las actividades económicas de su país.

Para lograrlo se sostuvieron retenciones cambiarias, transfiriendo de este modo una parte de las exportaciones de café para el financiamiento del programa de industrialización, sin que los sectores agroexportadores pudieran impedirlo. Mientras el mecanismo de protección para los productos de fabricación nacional inducía a las empresas extranjeras a invertir directamente en el Brasil, a fin de no perder tan importante mercado, el Estado no sólo les concedió favores, exenciones y privilegios, sino que les permitió importar máquinas y equipos con facilidades cambiarias⁵. De este modo, con el aporte de capitales extranjeros e inversiones del gobierno, el crecimiento industrial brasileño, en el período 1956-1962, llegó a alcanzar un promedio del 9,8% anual. El sector de bienes de capital contribuyó en 1958 con el 55% en la formación del producto industrial, superando al sector de bienes de consumo, apuntando su producción a

la fabricación de tornos, fresadoras, equipamiento para la industria textil, siderúrgica y petrolera entre otros, y comenzando a producir también máquinas de más alto grado de complejidad, como tornos automáticos y rectificadoras⁶. Estos datos, junto a la contribución mayoritaria de la mecánica pesada en la formación del producto industrial, estaban indicando el perfil de transformación cualitativo y el nivel de maduración del capitalismo en el Brasil, cierto es que con el importante aporte de empresas y capitales extranjeros.⁷

El soporte del planeamiento económico y financiero del Plan de Metas descansaba básicamente en estudios realizados por un grupo de técnicos del Banco Nacional de Desarrollo

2 Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro, El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo, México, 1975, p. 25. *Los economistas cepalinos entendían al "desarrollo" como el aumento del PBI con redistribución progresiva del ingreso, y lo diferenciaban del "crecimiento", que la teoría tradicional sostenía como aumento del PBI sin preocuparse de su redistribución progresiva.*

3 Acerca del desarrollismo en la Argentina existe una abundante literatura. Pueden consultarse Rogelio Frigerio, *Las condiciones de la victoria*, Buenos Aires, 1963; Arturo Frondizi, *La Argentina es un país subdesarrollado*, Buenos Aires, 1964; Rogelio Frigerio, *Estatuto del subdesarrollo*, Buenos Aires, 1983. Para Brasil puede consultarse el trabajo de Helio Jaguaribe, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, Rio de Janeiro, 1958. También, en el marco de la CEPAL, autores como Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz desgranar importantes aportes sobre la temática, como asimismo Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, 1965.

4 Kubitschek fue electo por la alianza política entre el PTB y el PSD, es decir, una coalición de sectores de la burguesía industrial y comercial, junto a obreros y técnicos industriales, a los cuales se agregaron sectores rurales tradicionales. Para más detalles consultar Di Tella, Torcuato S., "El sistema político brasileño en perspectiva argentina", en *De la Balze, Felipe (comp.) Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, 1995.

5 New York Times, 11 de septiembre de 1957. *Mediante la Instrucción 113 de la SUMOC el gobierno brasileño hizo innumerables concesiones a las empresas extranjeras respecto a la libre importación de diferentes tipos de bienes, y a las remesas de intereses con tipo de cambio preferencial, además de las facilidades crediticias otorgadas por los bancos oficiales. El sistema cambiario fue modificado entre 1957 y 1958 protegiendo significativamente a las industrias brasileñas permitiendo, además, la instalación de ramas industriales en los segmentos tecnológicamente más altos del sector.*

6 Magalhães, Sérgio, *Problemas do desenvolvimento econômico*, Rio de Janeiro, 1960, pp. 33-34.

7 Teixeira, Francisco M.P. y Totini, Maria Elizabeth, *História econômica e administrativa do Brasil*, São Paulo, 1989, p. 203.

Económico (BNDE) y de la CEPAL, en donde se establecieron los principales objetivos distribuidos entre cinco sectores: la energía, los transportes, la industria de base, la alimentación y la educación⁸. Como los recursos del país eran insuficientes para la adquisición de equipos, componentes, materias primas y tecnología, necesarios para el montaje de la base industrial, debieron aplicarse recursos financieros en gran escala estimulando inversiones de largo plazo. El Estado federal, como se dijo, favoreció la atracción masiva de capitales externos, al tiempo que el régimen de tenencia de la tierra y la comercialización de los productos primarios no afectaron los intereses tradicionales de los sectores rurales. De este modo, se produjo un paulatino desfase entre la base social y política del viejo sistema, y los grupos que comenzaron a adoptar decisiones y el control de la política económica. Los sectores económicos vinculados a las empresas multinacionales y a la tecnocracia fueron adquiriendo mayor influencia, al tiempo que la clase media burocrática tradicional, el sindicalismo y los políticos tradicionales perdieron peso.⁹

Incentivadas por las facilidades concedidas al ingreso de capitales y estimuladas por el desarrollo industrial del gobierno JK, las empresas transnacionales ocuparon rápidamente nuevos y grandes espacios en la economía brasileña. Abandonaron ramas características de la industria liviana como la textil y alimentaria, y de los servicios públicos, como ferrocarriles, electricidad y navegación, para expandirse en otros sectores como las industrias de base, de equipos y de bienes durables.

Sin dudas, la economía brasileña adquirió un notable impulso, siendo la industria el sector más dinámico, pero también creció el endeudamiento externo y la dependencia tecnológica del exterior. No obstante, se fue afirmando el mercado de trabajo urbano, atrayendo cada vez a más trabajadores al estimular la especialización y proporcionar mejores remuneraciones para ese sector, gestando sensibles transformaciones en las grandes ciudades, especialmente del sudeste brasileño. Sin embargo, pocos años después, al disminuir el crecimiento inicial, tendieron a agravarse viejos problemas de la estructura económica y social, como los desequilibrios regionales, la distribución del ingreso y la desocupación.

3. Los avatares de la economía argentina.

En la Argentina, la situación económica, social y política transcurría por carriles un tanto diferentes. Luego del derrocamiento de Perón se abrieron diversas teorías y proyectos acerca de la dirección que debería tomar la economía argentina dada la creciente heterogeneidad e intereses de los sectores económico-sociales, muchos de ellos contradictorios o incompatibles entre sí. La inestabilidad de las alianzas políticas, al no predominar un sector sobre otro, conspiró contra un proyecto común de largo plazo y le imprimieron a la economía argentina un marcado rasgo de inestabilidad. En ese contexto de incertidumbre comenzó a afirmarse una corriente de pensamiento desarrollista que pretendía una mayor apertura de la economía con la intención de atraer capitales extranjeros y resolver el crónico estrangulamiento de la balanza de pagos mediante la sustitución de

importaciones esenciales, como los combustibles, e implantando industrias de base como la siderurgia, petroquímica, metalmecánica, automotriz, máquinas-herramienta y generación de energía. Pero el programa de desarrollo debía adquirir un ritmo acelerado para disminuir la brecha con los países desarrollados que, con el paso del tiempo, tendía a crecer y agravar las dificultades estructurales, frenando paulatinamente la acumulación y ampliando las diferencias regionales.¹⁰

Sin embargo, y al mismo tiempo que en Brasil se preparaba el Plan de Metas, la dictadura militar argentina se abocó, inicialmente, a dismantelar el aparato estatal de intervención en la economía, poniendo en práctica una serie de medidas aconsejadas por Raúl Prebisch, tales como la devaluación de la moneda, la abolición del control de precios, así como la restricción del crédito, a fin de contener la inflación, estimular la producción agrícola y garantizar el ingreso de capitales extranjeros. La política económica aplicada durante esos años produjo una retracción del consumo, incluyendo parciales congelamientos de los salarios, la reducción del circulante que, junto a la disminución de la inversión pública y a un PBI re-

8 Cardoso, Fernando Henrique, "El modelo político brasileño", en *Desarrollo Económico*, julio de 1971-marzo de 1972, vol. 11, nros. 42-44 pp. 220-221.

9 El gobierno de Kubitschek (1956-1961) debió apelar a nuevos órganos administrativos para la ejecución y supervisión de los diversos proyectos económicos y sociales: el Consejo de Desarrollo, vinculado al BNDE y responsable del planeamiento central; Grupo Ejecutivo de la Industria Automotriz (GEIA), Grupo Ejecutivo de la Industria de la Construcción Naval (GEIA) y Grupo Ejecutivo de la Industria de Máquinas Pesadas (GEIMAPE). *La actuación de estos grupos técnicos, al lado de organismos encargados de las funciones básicas de la política económica y financiera (CACEX, SUMOC, BNDE) fue decisiva para el éxito de la planificación estatal y del alcance de sus objetivos.*

10 Rapoport, Mario y colaboradores, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, 2006, pp. 450-455.

lativamente constante, no lograron reducir la inflación y menos aún el problema del balance de pagos. Los resultados de estas iniciativas condujeron a un agravamiento de la situación económica porque se intentaba paliar sólo las manifestaciones de la crisis y no a remover las deficiencias estructurales que bloqueaban el avance del desarrollo económico. En realidad, la inexistencia de una industria de base se transformó, de esta forma, en un punto de estrangulamiento difícil de resolver.

Recién en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi, el gobierno argentino intentó superar ese cuello de botella. Inicialmente, trató de implementar un plan de desarrollo económico en donde las producciones siderúrgica y petrolera fueron consideradas el eje prioritario de su política económica. En la medida que la producción petrolera aumentase, las divisas así economizadas se destinarían a la importación de maquinarias y bienes de equipos, y a los servicios de la deuda externa. Mientras tanto, y debido al deterioro de las cuentas externas, Frondizi debió negociar un acuerdo con el FMI, el gobierno estadounidense y bancos privados, cuyos fondos fueron destinados en gran parte a proyectos de expansión de las ramas industriales - cemento, papel, frigoríficos, petroquímica y energía eléctrica - importación de bienes de capital, la estabilización de la moneda y la liquidación del déficit comercial. Es por eso, que para superar las dificultades del sector industrial se instrumentaron un conjunto de medidas, entre las que sobresalieron el establecimiento de altos aranceles aduaneros y la sanción de una ley de promoción industrial. Estas se complementaron con otra ley que

funcionaría como marco regulatorio para las inversiones extranjeras, a las que se les concedieron condiciones altamente favorables. Las facilidades otorgadas a los capitales extranjeros implicaron el establecimiento de empresas multinacionales que marcaron el ritmo del crecimiento industrial y contribuyeron a la transformación del sector. A partir de 1958, los sectores que habían liderado el crecimiento en el pasado - producción de bienes de consumo no durables - sufrieron un estancamiento relativo, mientras que adquirió un gran dinamismo el sector petroquímico y metal-mecánico, especialmente la rama automotriz que creció considerablemente.

Aunque las nuevas empresas industriales establecidas en esa época tendieron a concentrar verticalmente las actividades asociadas a su producción principal, dieron cierto impulso al crecimiento de proveedores y contratistas, generando condiciones para un efecto multiplicador hacia atrás y delante, favoreciendo la aparición de nuevas actividades productivas vinculadas a las ramas de mayor expansión.

Sin embargo, las deficiencias se encontraban en el sector de maquinarias, instrumentos y material de transporte. La debilidad de este sector condicionaba toda estrategia futura de avanzar en el proceso de industrialización, tornando a la Argentina en dependiente de los bienes de capital y la tecnología elaborados en el exterior. Precisamente, un reflejo de esta situación residía en que los Estados Unidos elevaron su participación en las importaciones argentinas del 19% en 1959 al 26% en 1960, pero continuaron comprando escasos productos de la Argentina, acentuando el dé-

ficit comercial del país rioplatense. Se hizo necesario ampliar los mercados en donde la Argentina pudiera colocar sus excedentes de producción, y el gobierno de Frondizi orientó sus esfuerzos hacia Europa y los países de América Latina, especialmente el Brasil.¹¹

4. Los años de suspicacia.

Con el suicidio de Vargas en 1954 y la caída de Perón en 1955, los sectores conservadores asumieron el poder en Brasil y la Argentina, dispuestos a reajustar las economías de los dos países según los principios neoclásicos, compatibilizándolas con las políticas que los Estados Unidos intentaban difundir a favor de la libre competencia en los mercados, y aceptando además, la hegemonía del país del norte en la región. Ello quedó demostrado - en el caso del Brasil - cuando el gobierno de Café Filho interrumpió varios proyectos de su antecesor ante presiones de Washington, como por ejemplo, el de la instalación de usinas para producir uranio enriquecido basado en tecnologías alemana y francesa. Firmó también con los Estados Unidos el Acuerdo del Trigo que le permitió al país norteamericano aumentar su participación en las importaciones brasileñas del 8% en 1955 al 38% en 1956, mientras que la proporción de la Argentina en ese rubro cayó del 91% al 62% en el mismo período. A pesar de ello, las relaciones entre la Argentina y Brasil se tornaron cada vez más fluidas dado que con el derrumbe del peronismo se acortaron las discrepancias que sus gobiernos habían mantenido en materia de po-

11 Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, 1996, p. 226.

lítica internacional¹². En ese nuevo contexto la dictadura argentina ratificó la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Tratado de Bretton Woods, adhirió al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), además de tomar iniciativas orientadas a la multilateralización del comercio y a la adopción de alineamientos estratégicos impulsados por los Estados Unidos en el marco de la guerra fría. Es decir, abandonó la *tercera posición* sustentada por el peronismo y suplantó la estricta política de comercio bilateral que el país había seguido hasta entonces por el régimen multilateral, lo que quedó definitivamente acordado en el Acta de París de 1956¹³. De este modo, se discontinuó la inserción argentina en el contexto latinoamericano que el peronismo había elaborado durante su mandato de gobierno y el Palacio San Martín retomó las líneas tradicionales de la política exterior.

En esa dirección, la dictadura argentina decidió integrar su país al sistema de seguridad del hemisferio occidental. Por tal motivo, firmó varios acuerdos de cooperación militar con los Estados Unidos mediante los cuales la Argentina aceptó el funcionamiento permanente de una misión militar norteamericana con el objetivo de coordinar y uniformar los armamentos a ser utilizados en la defensa del continente. Además, las escuadras de ambos países pasaron a realizar maniobras conjuntas en el Atlántico Sur.¹⁴

A la dictadura argentina le preocupaba el accionar de los peronistas exiliados en otros países del continente, por lo tanto, intensificó las actividades de inteligencia. Poco tiempo

después de divulgar la noticia sobre un complot, que Perón organizaría desde Caracas, anunció la existencia de "comandos peronistas" en Brasil, al mismo tiempo que las autoridades argentinas manifestaron la intención de mantener las mejores relaciones posibles con el país vecino. En realidad, intentaba abortar cualquier tipo de actividad política que los asilados políticos pudieran realizar en contra del gobierno militar y a favor de Perón. El gobierno JK trató de evitar que ese problema, real o imaginario, dificultase las relaciones argentino-brasileñas y alterase su política interna dado que serviría de pretexto a la oposición para combatirlo.¹⁵

5. La etapa de convergencias.

A partir de 1958 el presidente Arturo Frondizi procuró replantear la relación con Brasil, generando un cambio importante en la política exterior argentina respecto de América Latina, y especialmente con referencia al país vecino. Aunque también es cierto que no había consenso con estas ideas porque la dirigencia política argentina y los profesionales de la política exterior visualizaban a Brasil como un rival. A su vez, los funcionarios de Itamaraty percibían a la Argentina como una amenaza a su área de seguridad porque la relación de fuerzas era ligeramente favorable al país del Plata. Además, desde el punto de vista económico - si bien el PBI brasileño ya era superior al argentino motorizado por su sector industrial - la Argentina era un país más homogéneo y más integrado.

La estrategia del desarrollismo argentino se gestó en la política exterior del gobierno de Frondizi a partir de un contexto global en donde existían

algunos datos de la realidad que fueron percibidos en forma diferente a la diplomacia histórica y tradicional. Es que Frondizi había tomado nota respecto al equilibrio del sistema internacional cuando la Unión Soviética pudo probar con éxito sus primeros proyectiles intercontinentales, logrando equiparar los avances tecnológicos de los Estados Unidos. Por este motivo, la premisa fundamental elaborada por el gobierno argentino en materia de política exterior fue considerar a la "coexistencia pacífica" como la regla de juego entre las superpotencias, relegando al conflicto armado como el previsible desenlace de la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Otro aspecto de la percepción desarrollista era que las autoridades argentinas habían llegado a la conclusión, y el gobierno JK compartía el mismo enfoque, que el crecimiento económico internacional estaba vinculado a una perspectiva de industrialización de los países periféricos, en función del nuevo comportamiento de las corporaciones multinacionales. Ya percibían que las tradicionales empresas monopólicas se habían transformado en conglomerados transnacionales. Es decir, que la relación centro-periferia e industria-materia prima, comenzaba a modificar las radicaciones de las firmas multinacionales en el exterior para producir bienes industriales, y el papel de la inversión extranjera pasó

12 Ver Madrid, Eduardo, *Argentina-Brasil: la suma del Sur*, Mendoza, 2003.

13 Sobre la temática de las negociaciones entre la Argentina y los acreedores europeos consultar el artículo de Vicente, Ricardo, "El gobierno de la Revolución Libertadora y un nuevo relacionamiento económico internacional argentino, 1955-1958", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 28, 2004, pp. 175-208.

14 Moniz Bandeira, Luis Alberto, *Estado nacional e política internacional na América Latina*, Brasília, 1993, p. 90.

15 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, 2004, p. 242.

a ser visto de una manera diferente. Esto implicaba también un replanteo de las relaciones con los Estados Unidos. El gobierno argentino dejaba de enfrentar polémicamente al país del norte como lo había hecho tradicionalmente en el pasado porque percibía que la relación con los Estados Unidos no podía ser caracterizada por la llamada "indiferencia tradicional". La relación argentino-norteamericana había sido indiferente básicamente por la circunstancia de que los Estados Unidos no estaban en condiciones de gravitar en las decisiones fundamentales de la diplomacia argentina. Es decir, que el replanteo de las relaciones con Brasil estaba vinculado a uno mucho más amplio y general respecto al sistema internacional y con referencia a la propia inserción de la Argentina en ese sistema. Los Estados Unidos dejaban de ser distantes si la Argentina quería incorporar capitales para emprender un proceso de industrialización integrado. Cuando la Argentina adoptó la idea del desarrollo industrial, que implicaba una apertura a la inversión de capitales y tecnología externos, se replanteó la relación con Brasil puesto que la idea de esta nueva situación los conducía hacia la cooperación y alejaba la competencia entre los dos países. La diferencia entre ambos gobiernos radicaba en que mientras Buenos Aires hacía un nuevo planteo global, la política exterior de Kubitschek estaba todavía muy vinculada a la redefinición de las relaciones con los Estados Unidos. Esto era así porque, en primer lugar, la política exterior argentina nunca se había planteado sobre la base de un alineamiento automático con los Estados Unidos dado que sus vinculaciones estaban orientadas hacia Europa. En segunda instancia, y como conse-

cuencia de lo anterior, la Argentina tenía una serie de dimensiones de su política exterior más abiertas y flexibles que las brasileñas, por ejemplo, una tradición de relaciones más fluidas generadas durante el gobierno de Perón con los países socialistas y con los países de la región. Sin embargo, el desarrollo brasileño era compatible con su tradicional vinculación con los Estados Unidos dado que sólo había que profundizarla, mientras que la Argentina, por el contrario, tenía que replantearla y crearla.¹⁶

Los sectores empresariales argentinos, en cambio, no tenían en ese momento una idea clara respecto a que un acercamiento con Brasil podía eventualmente abrir el camino a nuevos emprendimientos o negocios. En el sector militar predominaban las tradicionales hipótesis de conflicto con Brasil y desde esa perspectiva el país vecino era un adversario potencial. En ese sentido existía una idea estratégica fundamental del ejército argentino - el Plan Pampa - que suponía que las provincias del Litoral debían carecer de carreteras para dificultar una eventual invasión brasileña, ni puentes para dificultar las comunicaciones terrestres. En esta concepción subyacía la idea de que las provincias mesopotámicas podrían separarse respecto a Buenos Aires y enviar su producción a través del puerto brasileño de Río Grande. En realidad, estas cuestiones tenían vigencia, en parte por una tendencia inercial y, sobre todo, porque en la Argentina se estaba avanzando hacia el apogeo de una estrategia geopolítica que representaba una respuesta relativa al pensamiento de Mario Travassos.¹⁷ Quien lideraba esta estrategia era el entonces coronel Juan Guglielmelli - incorporado al gobierno frondicista - prototipo del

analista militar que percibía al Brasil como la gran amenaza potencial para la Argentina.¹⁸

A pesar de las resistencias, el desarrollismo frondicista tuvo un acercamiento inicial al Brasil con motivo del lanzamiento de la Operación Panamericana (OPA), una iniciativa del gobierno de Kubitschek. Buscando obtener una mayor atención de los Estados Unidos hacia Latinoamérica y también el aporte de mayores créditos en el marco del sistema interamericano, Kubitschek le había enviado una carta al presidente Eisenhower en mayo de 1958 en la que le propuso los lineamientos de la OPA.¹⁹

Como el proyecto desarrollista de Kubitschek preveía la amplia colaboración del capital extranjero y por ese motivo implementó una política de

16 Historia oral de la política exterior argentina, entrevistado: Oscar Camilión; entrevistadoras: Mónica Hirst y Magdalena Segré, Buenos Aires, 1987. *El grupo argentino que pensaba que el desarrollo industrial era compatible con los intereses privados norteamericanos interesados en invertir en la región estaba constituido por Rogelio Frigerio, Carlos Alberto Florit, Arnaldo Musich, Isidro Oñena y Cecilio Morales (este último se desempeñaba como Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano Económico y Social).*

17 Consultar el trabajo de Travassos, Mario, *Projeção continental do Brasil*, São Paulo, 1935. Según el autor, cuyas ideas tuvieron fuerte influencia en amplios sectores de Itamaraty y de las Fuerzas Armadas, en términos de posición geográfica el Brasil era una potencia dominante en el Atlántico Sur y en Sudamérica, y los Estados Unidos fueron concebidos como un importante aliado. Es por ello que una posible integración con los países de habla hispana bajo el liderazgo de la Argentina, representaría una amenaza de aislamiento para Río de Janeiro.

18 Ver Guglielmelli Juan, E., *Argentina, Brasil y la bomba atómica*, Buenos Aires, 1976.

19 Los inicios de la OPA pueden considerarse en el intercambio de cartas personales entre JK y Eisenhower, entre el 28 de mayo y el 5 de junio de 1958. *JK le propuso a su par norteamericano restablecer el ideal del panamericanismo, pero al mismo tiempo replantearlo, es decir, buscará transformar la solidaridad política en una respuesta económica. Según su óptica, sin desarrollo latinoamericano la democracia estaba en riesgo. La primera fase de la OPA, desde el 28 de mayo hasta el 23 y 24 de septiembre (reunión informal de los cancilleres en Washington) fue dirigida personalmente por JK. Los fundamentos de la OPA se encontraban en tres documentos básicos: el discurso que JK dirigió a los jefes de las misiones diplomáticas acreditadas en Río de Janeiro el 20 de junio de 1958; una circular dirigida a los gobiernos americanos el 9 de agosto de ese año; y los "Estudios Económicos de la Operación Panamericana", informe organizado por el Grupo de Trabajo del Departamento Económico y Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil.*

atracción de inversiones, el frente externo pasó a ocupar un lugar fundamental, lo que le dio nuevo alcance y significado a la política exterior²⁰. Es decir, que la política exterior del gobierno de Kubitschek se desplegó, básicamente, como respuesta a las necesidades impuestas por el desarrollo económico de su país. Intrelacionada con el marco externo y colocando a la cancillería brasileña al servicio del esfuerzo por el desarrollo, JK lanzó su ambiciosa propuesta de cooperación internacional en el ámbito hemisférico. Su argumento principal consistía en que el desarrollo era la manera más eficaz para evitar la penetración de ideologías "exóticas" y antidemocráticas, y al mismo tiempo constituía la solución para los problemas económicos nacionales.

El plan comprometería a los Estados Unidos en un programa multilateral de desarrollo económico latinoamericano de gran alcance. Sus puntos más importantes eran cuatro: a) intensificación de la inversión inicial en las áreas económicamente más atrasadas del continente, a fin de compensar la carencia de recursos financieros internos y la escasez de capital privado; b) programación de la asistencia técnica para mejorar la productividad y garantizar, de este modo, la inversión realizada; c) protección de los precios de las exportaciones latinoamericanas; d) actualización de los organismos financieros internacionales, mediante la ampliación de sus recursos y la liberación de sus estatutos, con la finalidad de facilitarle un mayor margen de acción.²¹

La OPA representó un capítulo muy importante en la política exterior de América Latina de aquel tiempo por varias razones que, en general, co-

incidieron con la propia teoría del desarrollo económico que tenía el gobierno argentino. La iniciativa brasileña tuvo dos ideas fundamentales, y la primera era de índole política: el desarrollo económico constituía la garantía de la democracia contra las amenazas que representaban las corrientes totalitarias. La segunda idea - y esta era importante para la Argentina en su posición de apoyo inmediato a la propuesta del Brasil - concebía a la OPA como un operativo de cooperación económica fundado en un importante paquete financiero externo dirigido a la industrialización. Es decir, el modelo desarrollista estaba ínsito en la OPA, y los países de América Latina consolidarían sus sistemas democráticos en la medida en que profundizaran su industrialización. Esta era una idea decididamente orientada hacia el desarrollo nacional que requería de nuevos esquemas de cooperación internacional.²²

La propuesta de la OPA fue trasladada al seno de la OEA en donde se creó una Comisión Especial para que dicho cuerpo la pusiera en ejecución. De allí surgió la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución regional de financiamiento que había sido una vieja aspiración de los países de América Latina. Todo parecía indicar que el presidente Eisenhower respondería en forma favorable al proyecto continental de JK. Sin embargo, la toma del poder por Fidel Castro en Cuba, en enero de 1959, y la ruptura que el gobierno brasileño formalizó en junio de ese mismo año con el FMI al no aceptar sus políticas de estabilización, modificaron las intenciones del gobierno norteamericano respec-

to a su cooperación con los países de América Latina.

También en el ámbito de la cooperación económica, la OPA generó ciertas tendencias integracionistas que, en consonancia con los estudios de factibilidad que la CEPAL venía realizando sobre un mercado regional, posibilitaron la firma del Tratado de Montevideo entre la Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay - se agregaría luego Bolivia - el 18 de febrero de 1960, que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyos objetivos se orientaron a la estabilidad y la ampliación del intercambio comercial, al desarrollo de nuevas actividades, al aumento de la producción y a la sustitución de importaciones de los países miembros. A pesar del ímpetu inicial, la OPA no pudo prosperar, y en 1960 era más una intención que un proyecto en vías de concreción dado que carecía de consistencia para implementarse. En ese contexto, el mercado común latinoamericano fue percibido como la principal salida contra el subdesarrollo, afianzando inicialmente el papel de la ALALC en la región. A partir de esos intentos la Argentina y Brasil establecieron un nivel de entendimiento hasta entonces nunca alcanzado, sobre todo por-

20 Malan, Pedro Sampaio, "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)", en Fausto, Boris, org., *História geral da civilização brasileira*, São Paulo, 1986, p. 83.

21 Victor, Mario, Cinco años que abalaran o Brasil (de Jânio Quadros ao marechal Castelo Branco), Río de Janeiro, 1965, p. 235.

22 Ver Camilión, p. 7. *Los contactos entre los dos gobiernos se hicieron por vías paralelas. Del lado brasileño, Augusto Frederico Schmidt, hombre de confianza de Kubitschek, dirigió un equipo que tomó decisiones al margen de la ortodoxia de Itamaraty. Representando a la Argentina participó Cecilio Morales, eludiendo al embajador Felipe Espil (de la vieja "escuela"), pero con el apoyo de Florit, Musich y Camilión. Las reuniones se iniciaron con la convocatoria informal a los cancilleres latinoamericanos que hizo Foster Dulles en setiembre de 1958 y que fue el punto de partida de la OPA. Allí se constituyó el Comité de los 23 y la iniciativa de crear el BID.*

que ambos gobiernos dieron prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico.

6. Uruguayana.

Al asumir Jânio Quadros la presidencia del Brasil en 1961 el programa de industrialización se mantuvo inalterable y se afianzaron los intereses nacionales tras las necesidades del desarrollo económico, pero no admitió la subordinación del Brasil a un alineamiento incondicional con los Estados Unidos. Paralelamente, las contradicciones entre los militares argentinos y el gobierno de Frondizi se agudizaron y proyectaron en la política exterior de su país y en sus relaciones con los demás países de América Latina.²⁴

Desde entonces, Quadros delineó las directrices de lo que llamó *política exterior independiente*, cuyo eje se asimilaba a la *tercera posición* de Perón, al tiempo que la defensa de la autodeterminación y la no intervención en Cuba pasó a ser su *leit motiv*. La mayor autonomía de la política exterior brasileña implicó divergencias con los Estados Unidos, subyacentes y planteadas con anterioridad en la OPA. Ésta, al intentar obtener una mayor cohesión de América Latina intentó formalizar los aspectos de la política continental en términos políticos y no técnicos - esta era la propuesta de la CEPAL - y forzar las orientaciones de los Estados Unidos que, como respuesta, lanzaron la Alianza para el Progreso (ALPRO). Quadros percibió, además, que la OPA no tenía suficiente eficacia para alcanzar sus objetivos porque América Latina perdía capacidad de negociación en la medida que se colocaba incondi-

cionalmente al lado de Occidente en la *guerra fría*. La *política exterior independiente* del Brasil, al extraer una transformación cualitativa de aquel proceso histórico constituyó, por lo tanto, la conciencia de no comprometerse con una toma de posiciones previa y de evolucionar hacia una suerte de neutralidad *vis a vis* frente al conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en caso que no tuviese la colaboración para su desarrollo económico. En aquellas circunstancias, se tornó fundamental la alianza con la Argentina, para consolidar, al menos, un frente común entre los países de América del Sur. De este modo, Itamaraty inició gestiones ante el gobierno de Frondizi para formalizar un encuentro entre los dos presidentes, despertando reticencias en Buenos Aires y en las Fuerzas Armadas brasileñas. La embajada estadounidense en la Argentina también desconfiaba de los objetivos del encuentro y se manifestó contraria a su realización, dado que Washington temía la alianza entre la Argentina y Brasil porque "significaba no solo la suma de dos países, sino la multiplicación de fuerzas y de potencialidades". Es que, a juicio de Quadros ya habían pasado los "absurdos antagonismos" entre la Argentina y Brasil, por lo tanto, debían vincularse cada vez más. "De su unión estrecha y de su comprensión resultarán inmensos beneficios. Juntos, por su importancia, pueden pesar en el destino de América e influir, incluso, en las decisiones mundiales. La ayuda que cada país preste al otro tendrá inmediata repercusión en el progreso común. Por eso, el intercambio de ideas y los acuerdos que se obtengan revisiten, en estos momentos, importancia desusada".²⁵

Quadros estaba interesado en concertar acuerdos de orden económico y pensaba que su país podía comprar a la Argentina trigo, petróleo y sus derivados. Su propósito consistía en tomar medidas para incrementar el intercambio y aspiraba a aumentar las exportaciones del Brasil en proporción a las importaciones argentinas. Una de las decisiones de mayor trascendencia a adoptar sería que ambos países cooperaran en su desarrollo industrial. Capitales brasileños y argentinos participarían en la instalación de industrias en uno u otro país, indistintamente. De este modo, se instalarían establecimientos que proveerían a un nuevo y gran mercado ampliado, sin fomentar industrias competitivas. Se interesó, además, por la complementación en ese ámbito, lamentando que este asunto no se hubiera encarado con anticipación, cuando aún no se habían instalado plantas industriales, provocando rivalidades innecesarias. Su objetivo era lograr entendimientos en todos los órdenes, sin exclusiones de ningun-

23 Cervo y Bueno (1992), p.361. *El BID se constituyó inicialmente por 20 países americanos (Cuba no ratificó el Convenio Constitutivo del Banco), con un capital inicial de 1.000 millones de dólares destinados al financiamiento y a la asistencia técnica. El BID inició sus actividades el 1° de octubre de 1960, bajo la presidencia del economista chileno Felipe Herrera. Se pasaron también al BID gran parte de los 500 millones de dólares del Fondo de Desarrollo Social, más conocido como Plan Eisenhower.*

24 De Barros, Alexandre, "El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas", en Muñoz, Herald y Tulchin, Joseph, (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, 1984, p. 99. *El principal cambio en la política internacional brasileña sobrevino durante la presidencia de Janio Quadros y su ministro de Relaciones Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco. La política de no alineamiento que comenzó a aplicarse desde entonces significó, en términos generales, independizarse de los Estados Unidos y asumir una orientación más decidida a favor del Tercer Mundo. Esta "política exterior independiente" tuvo una vigencia tan efímera como la del gobierno de Quadros (enero-agosto de 1961). Después del derrocamiento de João Goulart, en 1964, fueron eliminados todos los vestigios visibles de dicha política.*

25 Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en adelante AMREC, División Económica Social, Reservada M.R.E. 195, de Carlos Manuel Muñiz al ministro Diógenes Taboada, 19 de marzo de 1961. (Entrevista Quadros-Muñiz).

na especie. Según sus percepciones, la cooperación, el entendimiento y la amistad entre Brasil y la Argentina posibilitarían la consolidación de la posición internacional de los dos países.²⁶

En la entrevista que Quadros mantuvo con el ministro de Obras y Servicios Públicos de la Argentina, Alberto Costantini, le manifestó su convicción personal de que la Argentina y Brasil, íntimamente vinculados en sus aspectos políticos, sociales y económicos podían unidos marcar nuevos rumbos en América Latina, y de esa manera, sumando voces, hacerse oír con eficacia en el concierto mundial, aspecto que no podían lograr operando separadamente. Citó como ejemplo la constitución del Mercado Común Europeo, manifestando que el Mercado Común Latinoamericano y la complementación de las economías eran imprescindibles, porque de esa manera Brasil y Argentina podrían abastecer a América Latina. También señaló que estaba profundamente preocupado por las relaciones comerciales argentino-brasileñas. Destacó que debido a esa preocupación por el fuerte estancamiento del intercambio, había encomendado la preparación de un trabajo acerca de sus causas. Este trabajo, destinado a superar el impasse económico-financiero, debería estar preparado antes del encuentro con Frondizi. Como el estudio implicaba las listas de productos que posibilitarían la complementación económica y comercial, apreciaría la realización de un trabajo semejante por parte de la Argentina. A los efectos de demostrar la buena voluntad brasileña, se hallaba dispuesto a iniciar de inmediato negociaciones para lograr la adquisición de 80.000 a 100.000 toneladas

de trigo argentino, reiniciando así el intercambio comercial. Finalmente, expresó la necesidad de no fomentar industrias inútilmente competitivas entre los dos países, como era el caso particular de la industria automotriz.²⁷

A pesar de estos obstáculos y la desconfianza del Ejército argentino, desde el 20 de abril de 1961, y durante tres días, Frondizi y Quadros se reunieron en Uruguayana para conversar sobre las relaciones bilaterales de los dos países y los problemas de América Latina frente a los Estados Unidos. Ambos se pusieron de acuerdo en dejar de lado las antiguas controversias y superar las desconfianzas mediante el esfuerzo común de la cooperación recíproca²⁸. Se comprometieron a retirar las tropas estacionadas en la frontera, al mismo tiempo que decidieron crear un sistema permanente de consulta y a no competir para influenciar a los países vecinos, sino en coordinar esfuerzos para favorecer su desarrollo. En cuanto al incremento del comercio, según Frondizi, la cooperación entre la Argentina y Brasil debía partir del principio de que ambos estaban atravesando un rápido proceso de industrialización y ofrecían mercados con creciente capacidad adquisitiva para absorber recíprocamente manufacturas producidas en los dos países. Su principal interés no consistía solamente en la venta de cereales al mercado brasileño, sino también en productos industrializados. No podía aceptar, por lo tanto, que el Brasil continuase comprando solamente materias primas, especialmente cereales, y exportando a la Argentina manufacturas de acero como vehículos, maquinaria y material ferroviario.²⁹

Frondizi recordó entonces que la Argentina, hacía un siglo, mantenía ese tipo de intercambio con Gran Bretaña y no estaba dispuesto a sustituir una dependencia por otra. La respuesta de Quadros derivó en que el principio del intercambio entre las dos naciones debía buscar la diversificación y el crecimiento. No obstante las diferencias de opiniones, los dos presidentes acompañaron directamente la elaboración de los textos de la Convención de Amistad y Consulta y de la Declaración de Uruguayana. La primera, firmada por el canciller brasileño Afonso Arinos y su colega argentino, Diógenes Taboada, instituía un sistema permanente de consulta e informaciones, defendía una mayor integración entre la Argentina y Brasil en los campos económico, financiero, judicial y cultural, prometía una legislación para permitir la libre circulación a los ciudadanos de los dos países y facultaba a otros Estados latinoamericanos a la adhesión de aquel protocolo. La Declaración de Uruguayana, firmada por los dos jefes de Estado, establecía el accionar común de la Argentina y Brasil en la solución de los problemas internacionales; la preservación por ambos de la democracia y de la libertad en beneficio del desarrollo nacional de cada uno; la repulsa tanto a la interferencia de poderes extracontinentales en América Latina como a la intervención en la soberanía de las naciones; la necesidad de una acción conjunta continental en defensa de la estabilidad política y social de los países del

26 AMREC, Reservada N°195, 19 de marzo de 1961.

27 AMREC, Confidencial N°171, de Muñiz a Taboada, 10 de marzo de 1961.

28 AMREC, Reservada N°195, 19 de marzo de 1961.

29 Moniz Bandeira, Luiz Alberto, O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina, Brasília, 1987, pp. 38-39.

hemisferio; y el reconocimiento de que el esfuerzo nacional era inherente al desarrollo, lo que implicaba la defensa de los recursos básicos.³⁰

Las tensiones entre el presidente argentino y las Fuerzas Armadas, que tutelaban su gobierno, recrudecieron luego de la firma de los acuerdos de Uruguayana, y además causaron una fuerte reacción en Buenos Aires, donde la oposición acusó a Frondizi de colocar a la Argentina en una situación subordinada respecto al Brasil y el Senado prolongó indefinidamente su ratificación.³¹ Los militares argentinos temían que Quadros adoptase posiciones extremas en las cuestiones latinoamericanas y su mayor preocupación era la defensa que hacía de la autodeterminación y de la no intervención en Cuba. Esta posición se transformó, al mismo tiempo, en un problema de política interna donde la Unión Democrática Nacional (UDN) - principal partido opositor brasileño - desencadenó una violenta campaña contra las directrices de la *política exterior independiente* que, según su óptica, facilitaba la implantación del comunismo en Brasil. Después del fracaso de la invasión a Cuba, organizada por la CIA en playa Girón, en abril de 1961, los Estados Unidos intensificaron las presiones sobre los países latinoamericanos, tratando inclusive de influenciar en la política interna de la Argentina y Brasil, a fin de obligar a sus gobiernos para que concordaran con una intervención directa contra el régimen de Fidel Castro bajo el manto legal de la OEA. En Brasil, el embajador John Moroos Cabot, que ya había estado en Buenos Aires, criticó abiertamente la política exterior brasileña siguiendo instrucciones del Departamento de Estado, lo que provocó un

incidente diplomático y su remoción de Río de Janeiro. A su vez, el embajador en la Argentina, Roy Rubottom, también hizo caso omiso de la reserva diplomática inmiscuyéndose en la lucha entre facciones militares, lo que llevó a Frondizi a solicitar al presidente John Kennedy su retirada de Buenos Aires.³²

Además, mediante las misiones militares y la Junta Interamericana de Defensa (JID), los Estados Unidos ejercieron una considerable influencia política e ideológica, fortalecida por la asistencia material a las Fuerzas Armadas de América Latina y la utilizaron, directa o indirectamente, en sus tentativas para forzar a la Argentina y Brasil a respaldar una intervención en Cuba. De cualquier manera, la política del presidente Kennedy para América Latina en su afán por recuperar el prestigio de su país después del fracaso de Playa Girón, activó y favoreció ese instrumento de presión. Al mismo tiempo, Kennedy adoptó, como uno de los presupuestos de la ALPRO, la directriz de no reconocer a los gobiernos que surgieran de golpes de Estado o revoluciones y no siguiesen las normas de los sistemas democráticos y representativos. Durante su administración los Estados Unidos incentivaron aún más a las Fuerzas Armadas latinoamericanas, percibidas como una organización social más estable y modernizadora, a participar en la política interna en sus respectivos países, mediante acciones cívicas o de contra-insurgencia, con el fin de impulsar el desarrollo económico y social y contener el avance del comunismo. Este papel de policía atribuido a los militares latinoamericanos por los Departamentos de Estado y de Defensa, complementaba la con-

versión de la estrategia de seguridad en el hemisferio - hasta entonces basada en la hipótesis de una "agresión extracontinental" - en estrategia de contra-insurgencia, que consideraba como principal amenaza al "enemigo interno" y debería ser, por lo tanto, más dinámica, intentando no sólo derrotar a la subversión sino también a impedir que otros regímenes como el de la Revolución Cubana surgiesen en el continente. Y con el objetivo de difundir tales doctrinas, así como capacitar y entrenar a los militares latinoamericanos, vinculándolos entre sí de manera sistemática y regular, la JID, transformada virtualmente en un organismo de una diplomacia militar paralela, creó en 1962 el Colegio Interamericano de Defensa. En ese sentido, pero desde otra perspectiva, la ALPRO fue el aspecto económico de la respuesta norteamericana al desafío ideológico y estratégico del gobierno cubano, cuyos objetivos apuntaban a acelerar la tasa de crecimiento de la región a fin de construir una estructura social y política capaz de ser inmune a la revolución socialista. En realidad, la ALPRO fue una herramienta derivada conceptualmente de la OPA utilizada estratégicamente por el gobierno estadounidense para cooptar, mediante una vía económica, a los gobiernos latinoamericanos, con el fin de lograr su cooperación en la decidida política de condena y aislamiento del gobierno cubano encabezado por Castro³³.

30 AMREC, Asuntos Económicos, 1961, Caja 2, Legajo IV, "Declaración de Uruguayana".

31 Lanús, Juan Archibaldo, De Chapultepec al Beagle, Tomo II, Buenos Aires, 1984, pp. 291-296.

32 Melo Franco, Afonso Arinos de, Planalto. Memorias, Río de Janeiro, 1968, p. 98.

33 Boersner, Demetrio, Relaciones internacionales en América Latina, México, 1982, pp. 54-56.

Ni el gobierno argentino ni las autoridades brasileñas, en tanto se oponían a la intervención armada y a otras sanciones contra Cuba, pretendían favorecer a la Unión Soviética y la expansión comunista en América Latina. Como países capitalistas en vías de desarrollo, sus intereses económicos, comerciales y financieros se concentraban en los grandes países de Occidente. Sucedió que los factores geopolíticos y el antagonismo ideológico entre las dos grandes potencias no dejaron otra opción para los dos países sudamericanos en aquel contexto de confrontación bipolar. La Argentina y Brasil trataban de mantener cierto margen de maniobrabilidad política y diplomática. La continuidad y la profundización de los Acuerdos de Uruguayana, como forma de multiplicar la capacidad de negociación se tornaron, por consiguiente, fundamentales para los dos países y constituyeron la piedra angular de una suerte de variante de neutralidad. La alianza con el Brasil le otorgaba a la Argentina el soporte externo necesario para que pudiese intentar una política de relativa equidistancia en la guerra fría, y mantener cierta independencia crítica en el conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, el accionar coordinado de los dos países, fue percibido por el gobierno estadounidense como un escollo para sus pretensiones estratégicas en el Cono Sur.³⁴

De cualquier manera, el espíritu de Uruguayana no pudo consolidarse. Aunque las relaciones argentino-brasileñas permanecieron cordiales, no hubo tiempo material para continuar esas tendencias convergentes porque en junio de 1962 Frondizi fue depuesto por las Fuerzas Armadas, y

poco tiempo después los altos mandos militares brasileños hicieron lo mismo con Goulart.

7. Conclusiones.

A modo de conclusión puede afirmarse que en los años cincuenta, tanto en los sectores dirigentes de la Argentina como en el Brasil, comenzaron a plantearse las cuestiones inherentes a la problemática del desarrollo. La expansión industrial de Brasil contaba con una maduración más avanzada fruto de la aplicación de políticas coherentes de gobiernos anteriores y del apoyo decidido de una pujante burguesía nacional asociada a los intereses de corporaciones transnacionales. El caso inverso fue el de la Argentina, que además de soportar una inestable situación política, quedó atrapada en interminables pujas sectoriales, de tal modo que su desgaste erosionó los intentos de alcanzar un desarrollo económico sustentable y consistente en aquella coyuntura. La impronta desarrollista fue evolucionando entre los dos países y en la región - planteada políticamente a través de la OPA y económicamente mediante los proyectos cepalinos - y fue retomada hábilmente por la estrategia de contención del comunismo que los Estados Unidos desplegaron en la región mediante el programa asistencialista de la ALPRO. De este modo, la potencia del norte intentó cooptar los esfuerzos comunes tendidos especialmente entre la Argentina y Brasil en beneficio de sus intereses estratégicos y en el contexto de la *guerra fría*. Es por eso que la ayuda económica de la ALPRO proponía mitigar apenas algunas deficiencias de infraestructura en los países de la región, pero sin remover el relativamente bajo grado de industrialización y el atra-

so y la dependencia tecnológica. En aquel marco histórico, los acuerdos de Uruguayana se constituyeron en un intento de mayor aproximación, no sólo entre los dos países más grandes de Sudamérica, sino también en una propuesta de más largo aliento que asegurara el funcionamiento más eficiente y equitativo de las instituciones capitalistas. Y aunque terminó diluyéndose ante las presiones de los intereses estratégicos estadounidenses, que se impusieron a través de las Fuerzas Armadas locales, posibilitó avanzar unos pasos más en las antiguas y recurrentes propuestas de una mayor complementación económica entre la Argentina y Brasil. En ese sentido se destacaron el accionar común de los dos países en la búsqueda de alternativas ante la problemática internacional, y la creencia en la necesidad de una acción conjunta continental para defender la estabilidad política y social de los países del hemisferio. Más aún, los dos países reconocieron que el esfuerzo nacional era inherente al desarrollo, lo que implicaba la defensa de sus recursos básicos y la consecuente mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

34 No obstante las presiones internas y externas, la Argentina permaneció al lado de Brasil durante la VIII Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos celebrada en Punta del Este - 22 al 31 de enero de 1962 - y se abstuvo en la votación que impulsaba la expulsión de Cuba de la OEA