

Argentina-Brasil: entre el desarrollo y la cooperación

Eduardo Madrid*

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 cincuenta. 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 hicieron que tanto el estado como los empresarios locales vieran obstaculizados sus empeños de asegurar el desarrollo de las industrias de base. En ese contexto, se fue generalizando la práctica de asociarse con empresas extranjeras, que fueron atraídas por importantes incentivos y facilidades por parte del estado, tanto para operar como para radicarse en la región. Se requirieron grandes inversiones, complejas tecnologías, mano de obra especializada y un largo período de acumulación, es por eso que las ramas claves de la industria se fueron concentrando cada vez más en manos extranjeras.¹

* Investigador del: COOPERACI Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI), Unidad Ejecutora en Red CONICET-UBA.

1. La etapa abierta en los inicios de los años 50 ha sido caracterizada como de «ISI compleja o difícil» porque la misma presentó dificultades técnicas y financieras de orden superior. La sustitución debió operar en ramas complejas como los productos químicos, petroquímicos, celulosa, siderurgia, maquinarias, vehículos, metalurgia, en-

Por otra parte, este proceso se desarrolló en una coyuntura internacional donde 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 préstamo.² 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 mercados comunes o mecanismos de mayor cooperación entre la Argentina y Brasil 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) - organismo de las Naciones Unidas - 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 a su óptica monetarista de análisis. Esto significó 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 constituían una consecuencia del desarrollo económico, y no su precondition. El eje de este análisis pasó a convertirse en cómo alcanzar la industrialización y el desarrollo, dando lugar a la llamada *teoría del desarrollo* o llanamente *desarrollismo*.³

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 y de la intensificación de la instalación de sus ramas básicas, prerequisites

tre otras. La demanda de estos productos creció más rápidamente que la población y que el PBI total. Esta característica, vinculada con el carácter de ser actividades modernas, fue lo que justificó su denominación como «dinámicas».

2. Ferrucci, Ricardo J., *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, 1991, pp.16-17.
3. 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.

considerados indispensables, y que por lo tanto conducirían a la etapa del desarrollo de la región.⁴

En ese sentido, este trabajo procura, en primer lugar, explicar el proceso económico y social de Brasil a partir del gobierno de Juscelino Kubitschek, para continuar después con las propuestas de la dictadura argentina surgida del golpe de estado de 1955 y la administración del presidente Arturo Frondizi. Posteriormente se intentará demostrar que, además de sus propios procesos internos, las políticas exteriores de la Argentina y Brasil, enmarcadas en un contexto regional signado por la guerra fría, incidieron en las relaciones bilaterales de los dos países y en sus intentos de afirmar una presencia cooperativa conjunta en el sur del continente. Paralelamente, las industrias de base brasileñas habían adquirido ciertas ventajas sobre el sector industrial argentino, al tiempo que las aspiraciones de liderazgo en la región se fueron dinamizando en las percepciones de sus dirigencias, acicateadas posteriormente por la utilización de los recursos hídricos de la red fluvial del Plata. Esto implica reconocer que el eje transversal de la dinámica de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas, desde mediados de los años '50 hasta bien entrada la década de 1960 fue, sin dudas, la problemática del desarrollo. Como un enorme espinel que atraviesa y enhebra tanto las cuestiones internas de cada país como sus políticas exteriores y su inserción en el mundo de la guerra fría, el *desarrollismo* dejó su impronta en las relaciones argentino-brasileñas.

El crecimiento y el desarrollo 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 brasileña.⁵ En esa dirección, el gobierno de Kubitschek elaboró un Plan de Metas que expresaba las aspiraciones de esa

4. Acerca del *desarrollismo* en la Argentina existe una abundante literatura. Al respecto 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 una crítica véase Eugenio Gastiazoro, *Crítica del desarrollismo*, Buenos Aires, 1970. En el caso de Brasil puede consultarse Helio Jaguaribe, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, Río de Janeiro, 1958. Son importantes también los trabajos surgidos en el marco de la CEPAL. Raúl Prebisch, Osvaldo Sunkel y Pedro Paz realizan significativos aportes sobre la temática, como asimismo Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, 1965.
5. 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 argenti-

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». En realidad, el plan representaba la primera tentativa de largo plazo para establecer un sector industrial diversificado en Brasil dado que el énfasis de la política económica con relación a las inversiones fue enfocado sobre las industrias básicas, especialmente en las metalúrgicas, químicas, bienes de capital y automotriz. Es decir, que el objetivo prioritario del gobierno brasileño apuntaba a transformar la industria manufacturera 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 a las manufacturas de fabricación nacional inducía a las empresas extranjeras a invertir directamente en 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 bienes de equipos con facilidades cambiarias. De este modo, con el aporte de capitales extranjeros, y las inversiones del gobierno, el crecimiento industrial del Brasil 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; orientando su producción a la fabricación de tornos, fresadoras, equipamiento para la industria textil, siderúrgica y petrolera entre otros; comenzando a producir también máquinas de alto grado de complejidad, como tornos automáticos y rectificadoras.⁶ Estos datos, junto a la considerable contribución 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 Brasil, cierto es que con el valioso aporte de empresas y capitales extranjeros.⁷

En realidad, ese proceso fue la continuidad de otra etapa anterior y más prolongada que había tenido un impulso considerable durante la crisis de los años treinta, y le había permitido al sector industrial brasileño alcanzar la autosuficiencia en la producción de bienes de consumo corriente, como alimentos, tejidos y utensilios domésticos. De modo tal que ya en la primera mitad de la década del 50, el sector de bienes de capital había crecido casi el 130% y su participación en las inversiones industriales totales pasó del 54% en 1947, al 72% en 1954. Esta era una

na», en De la Balze, Felipe (comp.) *Argentina y Brasil enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, 1995.

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

7. Teixeira, Francisco M.P. y Totini, María Elizabeth, *História econômica e administrativa do Brasil*, S-ão Paulo, 1989, p. 203.

clara señal de la expansión industrial, que sería todavía más vigorosa en los años siguientes.⁸

El soporte del planeamiento económico y financiero del Plan de Metas descansaba básicamente en estudios de un grupo de técnicos del Banco Nacional de Desarrollo (BNDE) y de la CEPAL, en donde se establecieron los principales objetivos distribuidos entre cinco sectores. Entre ellos, la energía tenía prioridad al absorber el 42,4% de la inversión destinada a aumentar la producción de electricidad, energía nuclear, carbón y derivados del petróleo. El sector de los transportes apuntaba - con el 28,9% de la inversión - a la reforma y ampliación del sistema ferroviario, construcción y pavimentación de carreteras, construcción portuaria, aumento de la flota mercante y de los transportes aéreos. La industria de base requería el 22,3% de las inversiones para el incremento de la producción de acero, aluminio, cemento, metales no ferrosos, papel, celulosa y caucho. El sector de la alimentación necesitaba el 3,6% de la inversión aplicada en las áreas de fertilizantes, almacenamiento, mecanización agrícola, frigoríficos y cultivos de trigo. Finalmente, el sector de la educación utilizaría el 2,8% de la inversión para el mantenimiento y ampliación del sistema escolar, principalmente la enseñanza pública.⁹

Además de consolidar la base industrial del país, el programa intentaba resolver los grandes puntos de estrangulamiento de la economía nacional: la producción de energía, el sistema de transportes y los desequilibrios regionales. Éstos últimos fueron encarados también en forma planificada cuando en 1959 el gobierno nacional decidió crear la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE) con la finalidad de superar el relativo atraso socioeconómico de la región. Al mismo tiempo, la construcción de Brasilia - nueva capital federal implantada en el altiplano goiano con un diseño urbano y arquitectónico vanguardista - se erigió en el símbolo más emblemático del proyecto desarrollista de Kubitschek.¹⁰

Sin embargo, para lograr el desarrollo de una economía basada en el sector industrial se debió resolver la cuestión del financiamiento. Tanto los empresarios como las autoridades eran concientes que los recursos del país eran insuficientes para la adquisición de equipos, componentes, materias primas y tecnología, necesarios para el montaje de la base industrial brasileña. Por lo tanto, tenían que ser aplicados recursos financieros en gran escala estimulando inversiones de largo plazo. Desde esta óptica, la utilización de recursos externos, empréstitos e inversiones extranjeras pasaron a ser indispensables, impulsando al estado federal a favorecer las inversiones foráneas al tiempo que procuró crear la infraestructura socioeconómica básica. En ese sentido, los privilegios de los sectores rurales tradicionales se mantuvieron sin modificaciones - régimen de tenencia de la tierra y

8. Pinto Ferreira, *Capitais estrangeiros e dívida externa do Brasil*, San Pablo, 1965, pp.227-230.

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

10. Furtado, Celso, *O mito do desenvolvimento econômico*, Río de Janeiro, 1974.

comercialización de los productos primarios - produciéndose paulatinamente un 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. De este modo, los sectores económicos vinculados a las empresas multinacionales y a la tecnocracia fueron adquiriendo mayor influencia, perdiendo cierto peso la clase media burocrática tradicional, el sindicalismo y los sectores políticos tradicionales.¹¹

En ese contexto, y a pesar de la caída, superior en un 50%, de los precios internacionales del café en 1956 - que aportaban el 55% de los ingresos del total de las divisas - el gobierno brasileño lanzó su programa de desarrollo industrial con la participación de capitales externos, principalmente de origen estadounidense, italiano, alemán, inglés y japonés. Estas inversiones permitieron renovar la flota mercante y la instalación de fábricas de automotores como Ford, General Motors, Willis, Mercedes Benz y Volkswagen. Se puso en funcionamiento el complejo siderúrgico de Usiminas con participación de capitales japoneses, la producción de acero trepó de dos a seis millones de toneladas anuales y se construyeron grandes obras hidroeléctricas, incrementándose la producción petrolera, textil, siderúrgica y de alimentos. El sector rural, en cambio, quedó rezagado, a excepción de la aprobación del plan para el desarrollo del Nordeste, basado en instalaciones industriales y en la construcción de carreteras, que fueron financiadas, en parte, mediante importantes préstamos de Estados Unidos.¹²

Efectivamente, la administración de Kubitschek contó con el apoyo del gobierno estadounidense para su política de desarrollo industrial. Recibió 35 millones de dólares que facilitaron la expansión de la industria siderúrgica, 25 millones que fueron invertidos en la red ferroviaria, y un crédito del Eximbank por 151 millones

-
11. 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.
 12. Bresser Pereira, Luiz Carlos, *Desenvolvimento e crise no Brasil, 1930-1983*, San Pablo, 1987, p.285. La elaboración doctrinaria de los objetivos nacionales a obtener por el gobierno de Kubitschek y por el posterior de Quadros, estuvo expuesta a la importante influencia de los trabajos de análisis científico y sistemático de los problemas socioeconómicos y políticos brasileños realizados por el Instituto Superior de Estudios Brasileños (ISEB), de enfoque nacionalista, cuyo propósito era elaborar instrumentos básicos que permitieran articular y promover el desarrollo nacional. La tarea del ISEB comprendía el análisis del sistema internacional y la determinación prospectiva del rol que en él podía corresponderle al Brasil. Postulaba para su país el papel de una potencia mundial independiente, capaz de ejercer el liderazgo continental.

de la misma moneda junto a una venta de trigo cuya cancelación podía hacerse en tres años. Todos los préstamos hacían un total de 350 millones de dólares. Por otro lado, los inversores extranjeros aprovecharon la Instrucción 113 de la Superintendencia de Moneda y Crédito (SUMOC), que creó el marco jurídico para la atracción del capital extranjero.¹³ Según un informe del Departamento de Comercio de Estados Unidos de 1957, las corporaciones norteamericanas habían invertido 1.200 millones de dólares en filiales brasileñas, que abonaban anualmente cerca de 600 millones de dólares en concepto de salarios e impuestos. Estas inversiones estadounidenses fueron las más importantes de América latina, a excepción de la concentrada en la industria petrolera venezolana.¹⁴

La contribución de las inversiones foráneas al impulso desarrollista brasileño estaba enmarcada, en realidad, en una deliberada política cambiaria que provenía de la ley de cambio libre de 1953 que, en la práctica, había abolido las restricciones al movimiento de los capitales extranjeros en el país, tanto en lo referente a su entrada como a su salida, garantizando tasas de cambio favorables para las remesas de intereses y pagos de royalties. Mediante la mencionada Instrucción 113, 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 de los bancos oficiales. Evidentemente, en tales condiciones la penetración de capitales extranjeros en el país fue muy elevada en ese período, tanto bajo la forma de empréstitos como de inversiones directas. La fuerza de los agentes financieros y de las grandes empresas internacionales, combinada con las necesidades internas del país, eliminaron fácilmente las barreras arancelarias creadas con anterioridad. Posteriormente, el sistema cambiario fue modificado en agosto de 1957 mediante la ley 3244, que representó una importante forma de apoyo a la industria brasileña, dada la protección ofrecida por el nuevo esquema arancelario. Esta normativa estableció esencialmente dos mecanismos: en primer lugar, tarifas *ad valorem*, en vez de las específicas hasta entonces utilizadas, que llegaron hasta el 150%; y en segundo lugar, una tasa de cambio preferencial para importaciones tales como trigo, petróleo, papel de imprenta, fertilizantes y algunos tipos de piezas esenciales de equipos.¹⁵

13. Sodré, Nelson Werneck, *Brasil: radiografía de un modelo*, Buenos Aires, 1972, pp. 100-101 y 106. Por medio de dicha disposición, firmada en enero de 1955, las empresas extranjeras se liberaban de la cobertura cambiaria y se discriminaba a las firmas nacionales al no concedérseles dicho privilegio. La Instrucción 113 fue la base de la orientación adoptada por el gobierno a partir de 1956 cuando se formuló el Plan de Metas, y de esta manera entraron en promedio unos 112 millones de dólares anuales al Brasil en el período 1956-1961.

14. *New York Times*, 11 de septiembre de 1957.

15. Ferreira Lima, Heitor, *História político-econômica e industrial do Brasil*, San Pablo, 1987, p. 391.

Junto con otros instrumentos de política económica - principalmente las líneas de crédito industrial concedidas por el BNDE y la política de atracción de inversiones externas a través de la Instrucción 113 - la ley de 1957 permitió y estimuló la radicación de algunos sectores industriales orientados a la sustitución de importaciones, dando prioridad a la instalación en el país de los segmentos tecnológicamente más altos de la escala industrial.¹⁶ Recién en 1958, mediante la ley de Aranceles, se establecieron mayores restricciones a la actuación de empresas extranjeras, sobre todo en la importación de bienes de capital y materias primas.

En términos generales, el Plan de Metas confirmó ciertas tendencias que ya estaban en curso. Por un lado, existía una aceptación consciente de la existencia de los límites económicos internos al proceso de acumulación de capital: el programa para los sectores de energía y transportes fue nada más que una respuesta a las medidas tomadas anteriormente durante el gobierno de Vargas. El apoyo a las industrias metalúrgicas y de producción de combustibles líquidos intentó reducir la presión sobre el balance de pagos ejercida por la demanda externa de insumos industriales después de más de dos décadas de sustitución de importaciones. El objetivo de apoyar al sector de bienes de capital también apuntaba a reducir la presión sobre el balance de pagos.¹⁷ Los resultados cuantitativos de esta política pueden observarse en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
Principales sectores de la producción industrial brasileña

Rama	Cantidad	1950	1952	1954	1956	1958	1959	1960
Petróleo	Barriles	338	750	992	4.059	18.923	23.590	29.613
Acero	Toneladas	729	812	1.089	1.152	1.384	1.479	1.623
Cemento	Toneladas	1.386	1.619	2.490	3.275	3.790	3.841	4.447
Carbón	toneladas	1.959	1.960	2.055	2.234	2.240	2.330	3.540
Soda		-	-	-	30	60	64	-
Generadores	unidades	-	-	-	7	9	10	11
Motores	unidades	-	-	-	384	484	510	560
Camiones	unidades	-	-	-	-	36	48	51
Automóviles	unidades	-	-	-	-	2	12	37
Neumáticos	unidades	1.354	1.635	2.054	1.919	2.141	2.738	2.856
Cámaras	unidades	883	988	1.257	1.260	1.547	1.774	1.831
Papel	toneladas	248	262	314	380	416	452	503
Celulosa	toneladas	-	33	-	110	170	177	467

Fuente: Banco do Brasil, *Relatório de 1960*.

Como puede observarse, el crecimiento de la mayoría de las ramas fue signifi-

16. Appy, Robert, *Capital estrangeiro & Brasil*, Río de Janeiro, 1987, pp. 11-21.

17. De Oliveira, Francisco, *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, San Pablo, 1975, p. 16.

cativo, sobre todo de petróleo, acero y cemento. Es importante destacar que el conjunto de objetivos relacionados con la producción de bienes de capital comprendía a la industria automotriz, de construcción naval, mecánica y de material eléctrico pesado. Además, el sector automotor era, sin dudas, el objetivo más importante y una de las piedras angulares del plan, no sólo por la necesidad de ganar el apoyo político de la clase media sino también por la existencia de una crónica demanda reprimida de automóviles desde la década de 1930. Ello se debía a que hasta 1955 las actividades del sector estaban restringidas a la producción de la Fábrica Nacional de Motores, que producía aproximadamente 2.500 camiones por año, y al ensamblado de chasis de camiones y ómnibus a través de las empresas Ford y General Motors instaladas en San Pablo.¹⁸

Las otras dos metas relacionadas con los bienes de capital - construcción naval y material eléctrico pesado - tuvieron una participación un tanto más modesta en el plan. La primera proponía la creación de astilleros para construir grandes embarcaciones y el reequipamiento de las ya existentes, y en la práctica logró alcanzarse. La segunda apuntaba a la instalación y ampliación de la industria de maquinarias pesadas, material eléctrico pesado y máquinas-herramienta, pero los objetivos no fueron cuantificados y se alcanzaron parcialmente.

Los indicadores de desempeño económico durante el gobierno JK son presentados en el cuadro siguiente. Allí se registra el crecimiento real del PBI y de la producción industrial antes, durante y después del Plan de Metas. Se puede percibir la aceleración del crecimiento en el período del plan, así como las intensas modificaciones estructurales en el interior de la industria, continuando con la tendencia que se venía dando desde la inmediata posguerra. Dentro de éstas merece destacarse la evolución del segmento de los bienes durables de consumo, cuya implantación en gran escala comenzó apenas después de la Segunda Guerra Mundial, lo que explica las elevadas tasas en los períodos presentados en el cuadro siguiente:

CUADRO 2
Crecimiento del PBI y de la producción industrial de Brasil

	1950-1955	1956-1961	1962-1967
PBI	6,7	7,7	5,7
Ind. de transformac.	8,8	11,1	7,7

18. La meta del sector automotriz tenía un doble aspecto: era simultáneamente un objetivo de producción y de grado de nacionalización. Respecto al primer aspecto, durante 1957/60 se produjeron 347.000 vehículos entre los cuales 170.000 fueron camiones, 66.000 jeeps, 58.000 automóviles y 52.000 utilitarios. En lo que se refiere a la nacionalización, el objetivo era llegar en 1960 a la sustitución de autopartes importadas por las producidas domésticamente en alrededor del 90% del peso de los vehículos. El objetivo fue prácticamente cumplido tanto en la producción como en la nacionalización.

Consumo durable	16,8	25,0	22,7
Consumo no durable	6,2	6,5	4,3
Bienes intermedios	11,3	12,2	10,4
Bienes de capital	12,3	34,8	6,0

Fuente: *Estatísticas Históricas do Brasil*, IBGE, 1987.

Por otra parte, si por un lado la creciente presencia de capitales extranjeros, atraídos por privilegios no concedidos a las empresas nacionales, fue un factor real de crecimiento económico, por otro lado, las grandes empresas multinacionales supieron aprovechar sus inversiones, obteniendo y girando fuera del país altos dividendos. A pesar de las protestas, en general tímidas, de la burguesía nacional, que se sentía amenazada por los poderosos intereses extranjeros, y de los sectores nacionalistas, las grandes corporaciones internacionales desempeñaron un papel clave en la historia de la moderna industrialización brasileña.¹⁹ Incentivadas por las facilidades concedidas al ingreso del capital extranjero, y estimuladas por el desarrollo industrial del gobierno Kubitschek, las firmas multinacionales ocuparon rápidamente nuevos y grandes espacios en la economía brasileña. Abandonaron sectores tradicionales de la industria liviana - tejidos, alimentos - y de los servicios públicos - ferrocarriles, electricidad, navegación - y se expandieron hacia nuevos sectores como la industria de base, de equipos y de bienes durables. El caso más característico es el de los capitales estadounidenses según se desprende del siguiente cuadro:

CUADRO 3
Capitales estadounidenses en Brasil (1955-1959)

Sectores	Millones de dólares	Porcentaje
No manufacturero	1,7	0,43
Servicios públicos	0,3	0,08
Minería	14,2	3,59
Siderurgia-metalurgia	41,8	10,56
Automotriz y Maquinarias	213,3	53,90
Material de construcción	9,1	2,30
Textil	17,9	4,52
Químico-Farmacéutica	41,5	10,49
Madera y caucho	26,6	6,72
Papel	11,0	2,78
Alimentos	11,4	2,88
Plásticos	4,9	1,24
Diversos	2,0	0,51
Total	395,7	100%

Fuente: *Sumoc*, años 1956 a 1960.

19. Acerca de esta temática, especialmente de los sectores sociales, puede consultarse el clásico trabajo de Sodré, Nelson Werneck, *História da burguesia brasileira*, Río de Janeiro, 1967.

A pesar de las denuncias sobre la importación de material obsoleto y sobre la manipulación contable de los registros de capitales, remesas de intereses, dividendos y pagos de royalties, las firmas multinacionales consolidaron su presencia en el Brasil. Amplios sectores del mercado se desarrollaron para atender el consumo y el confort de las elites y la clase media: automóviles, rutas, electrodomésticos. Se crearon centenas de millares de nuevos empleos, atrayendo hacia los centros industriales de San Pablo y Río de Janeiro a trabajadores de todo el país. Indudablemente, la economía tomó un nuevo impulso. Sin embargo, debió pagar un alto precio por ello: creció el endeudamiento externo y la dependencia externa financiera y tecnológica. El surgimiento de un sector industrial más moderno y complejo aumentó la dependencia tecnológica del Brasil, acentuada porque las corporaciones multinacionales instaladas allí se concentraron más en el sector de bienes durables que en el de bienes de capital. De esta manera, no se consiguió implantar en el país una industria de base autónoma, capaz de producir y perfeccionarse tecnológicamente por sí misma. Hasta mediados de los años '70, la mayor parte de las maquinarias y equipos industriales, motores y turbinas, laminadoras, fertilizantes y otras materias primas de uso industrial y agrícola continuaban siendo importados.

No quedan dudas que el ingreso de un mayor volumen de capitales extranjeros en el Brasil, a lo largo de los años 50, fue un factor decisivo para el suceso de los programas de industrialización sustitutiva de importaciones. Una gran parte de esos capitales entró al país bajo la forma de máquinas y componentes, modelos tecnológicos avanzados, patentes, métodos de planeamiento y gerenciamiento industrial que estimularon poderosamente la economía nacional en su conjunto. La infraestructura de los servicios públicos tuvo que ser ampliada y mejorada, nuevos cuadros técnicos y profesionales tuvieron que ser preparados y las mentalidades empresariales y administrativas antiguas fueron renovándose. Este proceso fue afianzándose entre los años 1956 y 1962, haciendo que el crecimiento económico del Brasil fuese significativo y más expresivo aún en el sector industrial. En realidad, la industria pasó a ser el sector más dinámico de la economía nacional, superando definitivamente al sector agropecuario, al tiempo que se afirmaba el mercado de trabajo urbano, atrayendo cada vez a más personas, estimulando la especialización y proporcionando mejores remuneraciones para los asalariados. Al mismo tiempo, tendieron a agravarse viejos problemas de la estructura económica y social, como los desequilibrios regionales, la distribución del ingreso y la desocupación, propios del subdesarrollo, que tomaron impulso a principios de los años '60, cuando el crecimiento económico comenzó a perder fuerza ante un creciente proceso inflacionario. Éste erosionó el poder adquisitivo de los asalariados y generó graves manifestaciones públicas, debilitando el sistema democrático, a tal punto, que las fuerzas armadas pasaron a salvaguardar los intereses de la burguesía nacional y de las empresas extranjeras mediante el golpe de estado de 1964 esgrimiendo, el imaginario discurso del peligro comunista en la región.

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 perspectivas acerca de la dirección que debería tomar la economía argentina dada la creciente heterogeneidad e intereses de los grupos económicos, 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, metalmeccánica, automotriz, máquinas herramienta y generación de energía. Pero el programa de desarrollo debía imprimirle 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.

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 de los controles 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 relativamente 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 insuperable.²⁰

Recién en 1958, durante la presidencia de Frondizi, el gobierno argentino intentó superar ese cuello de botella y en los primeros meses de su gobierno trató de implementar un plan de desarrollo económico en donde la producción siderúrgica y petrolera se constituyó en el eje prioritario de su política económica. En la medida que la producción petrolera aumentase, las divisas así economizadas se

20. Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, 2007, p. 455.

destinarían a la importación de maquinarias y bienes de equipos, y a los servicios de la deuda externa. Mientras tanto, y dado el deterioro de las cuentas externas, Frondizi debió negociar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (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 herramientas, entre las que sobresalieron el establecimiento de altos aranceles aduaneros y la sanción de una ley de promoción industrial. Éstas 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 contribuyendo 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 metalmeccánico, especialmente el sector automotor. La producción de automóviles creció considerablemente superando las expectativas oficiales más optimistas según puede apreciarse en los datos del cuadro siguiente:

CUADRO 4
Producción de automotores de la Argentina (1953-1965)
(en unidades)

Tipo	1953	1957	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Particulares	897	13.273	24.792	49.519	84.501	93.873	79.478	119.005	141.114
Comerciales	4.407	15.617	7.665	38.743	49.917	34.695	26.342	47.382	55.640
Totales	5.304	28.890	32.457	88.262	134.418	128.568	105.820	166.387	196.754

Fuente: Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, 2007, p. 484.

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 adelante, 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 ello residía en que Estados Unidos elevaró su participación en las importaciones argentinas del 19% en 1959 al 26% en 1960, pero continuaron comprando escasos productos de la Argentina, acentuando el déficit comercial del país del Plata. 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.²¹

Las aproximaciones y la cooperación.

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 Estados Unidos intentaba difundir a favor de la libre concurrencia 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 Estados Unidos el Acuerdo del Trigo que le permitió al país estadounidense 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 política internacional.²²

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 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 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 1956.²³

21. Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, 1996, p. 226.
22. Véase Madrid, Eduardo, «Las relaciones argentino-brasileñas en el contexto de la sustitución de importaciones compleja», ponencia presentada en las IV Jornadas Latinoamericanas de Historia de las Relaciones Internacionales, Santa Cruz de la Sierra, 6 de octubre de 2006.
23. Sobre la temática de las negociaciones entre la Argentina y los acreedores europeos consultar el trabajo de Ricardo Vicente, «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*, Nro.28, 2do. semestre de 2004.

De este modo, se discontinuó la inserción argentina en el contexto latinoamericano que el peronismo había elaborado durante sus años de gobierno y el Palacio San Martín retomó las líneas tradicionales de la política exterior de Buenos Aires.

En esa dirección, la dictadura argentina decidió integrar a su país al sistema de seguridad del hemisferio occidental y en agosto de 1956 le propuso a las autoridades brasileñas la realización de una conferencia junto a los demás países de la Cuenca del Plata, para ajustar y coordinar medidas de defensa en el Atlántico Sur dentro del marco del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y de la Junta Interamericana de Defensa (JID).²⁴ El presidente de facto, Pedro Aramburu, firmó entonces una serie de acuerdos de cooperación militar con Estados Unidos mediante los cuales la Argentina aceptó el funcionamiento permanente de una misión militar estadounidense 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.²⁵

Al mismo tiempo, una de las grandes preocupaciones de los golpistas argentinos consistió en contener una imaginaria conspiración peronista. Manejaban informes según los cuales João Goulart, ex ministro de Vargas, había comprado armas para organizar milicias obreras en Brasil. Ello se debía a las denuncias publicadas por el electo diputado federal del conservador partido de la Unión Democrática Nacional (UDN), Carlos Lacerda, cuyo objetivo era inducir a las fuerzas armadas de su país a no acatar el resultado de las urnas e implantar una dictadura similar a la de Argentina, pero la maniobra fracasó.²⁶

Aramburu continuó con su campaña contra los peronistas exiliados en los demás países del continente intensificando 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 manifestaban 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 de la dictadura militar y a favor de Perón. El gobierno de Kubitschek 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.²⁷

24. A partir de la Revolución Cubana, el gobierno estadounidense y sus organismos de defensa incentivaron a las fuerzas armadas de América latina a participar en las políticas internas de sus respectivos países para contener el avance del comunismo.

25. Moniz Bandeira, Luis Alberto, *Estado nacional e política internacional na América latina*, Brasilia, 1993, p. 90.

26. Al comprobarse que la documentación aportada por Lacerda era falsa, el ministro de Guerra, gral. Enrique Teixeira Lott intervino en la crisis política fomentada por la UDN, con la complicidad del presidente Café Filho, para mantener la legalidad constitucional y asegurar la asunción de Kubitschek.

27. Moniz Bandeira, L.A. (1993), op. cit., p. 92.

Sin embargo, a partir de 1958 el presidente Arturo Frondizi procuró replantear la relación con Brasil al convencerse que los vínculos argentino-brasileños tenían que ser actualizados a las condiciones de fines de la década del 50. Es decir, la nueva relación estratégica implicaba un cambio importante en la política exterior argentina respecto de América latina, y especialmente respecto al Brasil. Aunque también es cierto que no había consenso en esto porque la dirigencia política argentina y los profesionales de la política exterior visualizaban al Brasil como un rival, por lo tanto, la cordialidad entre los representantes de los dos países era casi inexistente y giraba en torno a las cuestiones protocolares. Itamaraty percibía 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, y si bien el PBI brasileño era ya superior al argentino y su sector industrial había avanzado notoriamente, la Argentina era un país más homogéneo y más integrado, que además tenía una relación más activa con Paraguay y Bolivia.

La estrategia del desarrollismo argentino se debía a que en el contexto global de la política exterior del gobierno de Frondizi existían algunos datos de la realidad que fueron percibidos en forma diferente a la diplomacia histórica y tradicional. Es que el presidente 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 Estados Unidos. La premisa fundamental elaborada por el gobierno argentino fue considerar a la «coexistencia pacífica» como la regla de juego entre las superpotencias y que la guerra, por lo tanto, dejaba de ser el previsible desenlace de la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Otro aspecto importante de la percepción desarrollista era que las autoridades argentinas habían llegado a la conclusión, y el gobierno de Khrushchev compartía el mismo enfoque, que el crecimiento económico internacional estaba atado a una perspectiva de industrialización de los países periféricos, en función del nuevo comportamiento de las corporaciones multinacionales. Percibieron 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 pasaba a ser visualizado de una manera diferente. Esto implicaba también un replanteo de las relaciones con Estados Unidos. La Argentina dejaba de enfrentar polémicamente al país del norte como lo había hecho tradicionalmente en el pasado porque percibía que la relación con Estados Unidos no podía ser caracterizada por la llamada «indiferencia tradicional». La relación argentino-estadounidense había sido indiferente básicamente por la circunstancia de que Estados Unidos no estaba 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 en cuanto al sistema internacional y en cuanto a la propia inserción de la Argentina en

ese sistema. Estados Unidos dejaba de ser distante si la Argentina quería incorporar capitales para emprender un proceso de industrialización integrado. Cuando la Argentina adoptó la idea del desarrollo industrial integrado, que implicaba una apertura a la inversión de capitales y tecnología externos, se reconsideró la relación con Brasil con la idea de que esta nueva situación llevaba a la cooperación y alejaba la competencia. La diferencia entre ambos países radicaba en que mientras la Argentina hacía un replanteo global, la política de Kubitschek estaba todavía muy vinculada a la redefinición de las relaciones con 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, como consecuencia de lo anterior, la Argentina tenía una serie de dimensiones de su política exterior más abierta y flexible que la brasileña, 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. En tercer lugar, la diferencia de relaciones con Europa dado que la Argentina no tenía el enfoque que significaba para Brasil su relación con Portugal. La Argentina tenía una tradición anticolonialista manifestada en la posguerra a través de las Naciones Unidas. Brasil carecía de esa trayectoria y sus perspectivas eran diferentes al tiempo que las argentinas eran más amplias. Sin embargo, el desarrollo brasileño era compatible con su tradicional vinculación con Estados Unidos dado que sólo había que profundizarla, mientras que la Argentina, por el contrario, tenía que replantearla y crearla.²⁸

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, y en ese sentido, las condiciones eran todavía precarias. En el sector militar predominaban las tradicionales hipótesis de conflicto con Brasil y desde esa perspectiva el país vecino era un adversario potencial. En esa dirección existía una idea estratégica fundamental del ejército argentino - el Plan Pampa - que suponía a las provincias del Litoral sin carreteras ni puentes para dificultar una eventual invasión brasileña.²⁹ En esta concepción subyacía la idea que las provincias mesopotámicas podrían separarse respecto de Buenos Aires y enviar su producción a través del puerto brasileño de Río

28. *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 estadounidenses interesados en invertir en la región estaba constituido por Rogelio Frigerio, Carlos Alberto Florit, Arnaldo Musich, Isidro Odena y Cecilio Morales (este último se desempeñaba como Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano Económico y Social).

29. Véase Mario Rapoport (2006), «La guerra de Malvinas», p. 641. Recién en 1982, con el envío de los regimientos del nordeste a las islas, comenzó a modificarse la estrategia regional argentina respecto a su vecino.

Grande. En realidad, estas cuestiones tenían vigencia, en parte, por una tendencia inercial y, sobre todo, porque en la Argentina se estaba avanzando hacia un proyecto geopolítico que representaba una respuesta relativa al pensamiento de Mario Travassos.³⁰ Quien lideraba esta estrategia era el entonces coronel Juan E. Gugliamelli - incorporado al gobierno frondicista - prototipo del pensador militar que percibía al Brasil como la gran amenaza potencial para la Argentina.³¹

En esas circunstancias, el proyecto de acercamiento al Brasil debió atravesar grandes dificultades y las reacciones de algunos sectores de la sociedad argentina fueron hostiles al mismo. Había en estas actitudes rezagos de la herencia dejada por los últimos años de las presidencias de Vargas y Perón, en donde la relación entre ambos gobiernos quedó atrapada en posiciones ciertamente ambiguas. El radicalismo, por su parte, cuyo referente más relevante era Miguel Ángel Zavala Ortiz, miraba con desconfianza las heterodoxias del frondicismo en cuanto a sus tendencias latinoamericanistas, a las actitudes respecto al gobierno de Fidel Castro, y a la coexistencia pacífica entre las superpotencias.

A pesar de las resistencias, el punto inicial de esta nueva política argentina de acercamiento al Brasil fue la Operación Panamericana (OPA), una iniciativa del gobierno de Kubitschek. La OPA representó un capítulo muy importante en la política exterior de América latina en ese tiempo por varias razones que, en general, coincidieron con la propia teoría del desarrollo económico que tenía el gobierno argentino. La iniciativa brasileña tuvo dos ideas fundamentales. La primera era de índole política: el desarrollo económico constituía la garantía de la democracia contra las amenazas que representaban las corrientes totalitarias. Kubitschek y su equipo de asesores percibían que la intranquilidad social en América latina se iba a convertir poco a poco en un problema político, y también de seguridad interna debido al encumbramiento de la Revolución Cubana. La segunda idea - y ésta 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 paquete financiero externo dirigido a la industrialización, diferenciándose, como veremos más adelante, de la Alianza para el Progreso (ALPRO) propuesta por Washington. 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, un objetivo marcadamente nacional.³²

30. Consultar el trabajo de Travassos, Mario, *Projeção continental do Brasil*, San Pablo, 1935. Según el autor, cuyas ideas tuvieron fuerte influencia en amplios sectores de Itamaraty y de las Fuerzas armadas, en términos de posición geográfica Brasil era una potencia dominante en el Atlántico Sur y en Sudamérica, y los Estados Unidos fue concebido 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.

31. Gugliamelli Juan, E., *Argentina, Brasil y la bomba atómica*, Buenos Aires, 1976.

32. Véase *Historia oral de la política exterior argentina (1987)*, p.7. Los contactos entre los dos gobiernos se hicieron por vías paralelas. Del lado brasileño, Augusto Federico

El proyecto desarrollista de Kubitschek (JK) preveía la amplia colaboración del capital extranjero y por ese motivo implementó una política de atracción de inversiones, que tuvo suceso porque la coyuntura internacional era favorable.³³ En su lucha contra el subdesarrollo, el frente externo pasó a ocupar un lugar fundamental, otorgándole un nuevo alcance y significado a la política exterior. Es decir que, la política exterior de JK se orientó, básicamente, como respuesta a las necesidades impuestas por el desarrollo económico del país. Interrelacionada con el marco externo y colocando a la cancillería brasileña al servicio del gigantesco esfuerzo por el desarrollo, el gobierno JK propuso 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 era la solución para los problemas económicos nacionales. Además, la OPA fue lanzada en una coyuntura adecuada, en 1958, inmediatamente después del fracasado viaje del vicepresidente Richard Nixon a algunos países latinoamericanos, oportunidad en que el antinorteamericanismo de los sudamericanos quedó claramente evidenciado en los incidentes de Lima y Caracas. En efecto, buscando atraer mayor atención de Estados Unidos hacia América latina, y también el aporte de mayores créditos en el marco del sistema interamericano, Kubitschek envió una carta al presidente Eisenhower en mayo de 1958 en la que propuso el nuevo programa de la OPA.³⁴

El plan comprometería a Estados Unidos en un programa multilateral de desarrollo económico latinoamericano de gran alcance. Cuatro eran sus puntos más importantes: a) intensificación de la inversión inicial en las áreas económicamente

Schmidt, hombre de confianza de Kubitschek, fue quien dirigió un equipo que tomó decisiones al margen de la ortodoxia de Itamaraty. De la parte argentina fue Cecilio Morales, eludiendo al embajador Felipe Espil (de la escuela tradicional), acompañado por Carlos Florit, Arnaldo Musich y Oscar Camilión. Las reuniones se iniciaron mediante 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 21 y la iniciativa de crear el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

33. Malan, Pedro Sampaio, «Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)», en Fausto, Boris, org. *História geral da civilização brasileira*, San Pablo, 1986, p. 83.
34. JK le propuso a su par estadounidense restablecer el proyecto del panamericanismo, pero al mismo tiempo replantearlo, es decir, que buscaba transformar la solidaridad política en una respuesta económica. Sin desarrollo, 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 acreditados 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.

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 objeto de facilitarle mayor margen de acción.³⁵

Todo parecía indicar que el presidente Eisenhower respondería en forma favorable al plan de Kubitschek. El secretario de Estado, Foster Dulles, fue enviado a Brasil en agosto, y después de entrevistarse con el mandatario brasileño declaró que «América latina tiene un importante papel que desempeñar entre las naciones del mundo, y debería ser más activa en la formulación de las políticas del mundo libre». Sin embargo, el avance del socialismo en Cuba, y la ruptura que el gobierno brasileño formalizó en junio de 1959 con el FMI al no aceptar el gobierno JK sus políticas de estabilización, modificaron las intenciones del gobierno estadounidense respecto a su percepción sobre la cooperación con los países de América latina. Sin embargo, en 1960, Brasil obtuvo un crédito de 47,7 millones de dólares por parte del organismo multilateral, a pesar de no haber realizado los ajustes según los patrones preconizados por aquella institución internacional.

El resultado inmediato de la OPA en el seno de la OEA se tradujo en la constitución de la Comisión Especial de los representantes de sus 21 miembros, para que dicho cuerpo la pusiera en ejecución, concretando en parte sus objetivos con la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), institución regional de financiamiento que había sido una vieja aspiración de los países de América latina. La crisis en las relaciones de Estados Unidos con América latina - producto de la emergencia de la Revolución Cubana - y las sugerencias contenidas en un informe de Milton Eisenhower intentando mejorarlas, junto a la propuesta de la OPA, fueron fundamentales en la decisión estadounidense de crear el BID.³⁶

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 eran la estabi-

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

36. Cervo y Bueno (1992), p.361. El BID se constituyó inicialmente con 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. 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.

lidad y la ampliación del intercambio comercial, el desarrollo de nuevas actividades económicas y el aumento de la producción mediante la sustitución de importaciones. A pesar del ímpetu inicial, la OPA no pudo prosperar. En 1960 era más una intención que un proyecto concreto dado que carecía de consistencia para implementarse. En ese contexto, el mercado común latinoamericano fue percibido por muchos como la principal salida para superar el subdesarrollo. Sin embargo, y a partir de aquellas negociaciones, la Argentina y el país vecino establecieron un nivel de entendimiento hasta entonces nunca alcanzado, sobre todo porque ambos gobiernos dieron prioridad al esfuerzo de industrialización, considerado fundamental para el desarrollo económico.

El significado de 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 su política exterior abandonó el alineamiento incondicional con Estados Unidos. Desde entonces, Quadros fijará las directrices de lo que llamó Política Exterior Independiente (PEI), cuyo eje tenía algunas afinidades con la Tercera Posición del gobierno peronista, y su *leit motiv* pasó a ser la defensa de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención en Cuba. La mayor autonomía de la política exterior brasileña implicó divergencias con Estados Unidos, subyacentes y planteadas con anterioridad en la OPA. Ésta, al intentar obtener la 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 Estados Unidos que, como respuesta, lanzaron posteriormente la 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 incondicionalmente al lado de Occidente en la guerra fría. La PEI del Brasil, al extraer una transformación cualitativa de aquel proceso histórico constituyó, por lo tanto, la actitud de no comprometerse con una toma de posiciones previa y de evolucionar hacia una suerte de neutralidad *vis a vis* frente al conflicto entre 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 de manera de consolidar, al menos, la unidad de 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 tanto en la Argentina como en las fuerzas armadas brasileñas. La embajada estadounidense en Buenos Aires también desconfiaba de los objetivos del encuentro y se manifestó contraria a su realización. Es que Washington temía la alianza entre la Argentina y Brasil porque «significaba no solo la suma de dos países, sino la multiplicación de fuer-

zas y de potencialidades», y sería un polo de atracción en torno al cual podrían agregarse Paraguay, Uruguay y Bolivia. 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.³⁷

Por otra parte, la dinámica de las relaciones entre los países del continente tenía como eje transversal, indudablemente, a la cuestión cubana. En febrero de 1961 la cancillería argentina envió una circular a los países latinoamericanos en donde analizaba las relaciones bilaterales con Estados Unidos. En ella ofreció una tentativa de buenos oficios para aproximar a Cuba y Estados Unidos al tiempo que envió un cable comunicando esta decisión a Washington y otros países latinoamericanos, entre ellos Brasil, adonde envió emisarios especiales (Florit se entrevistó con Quadros). Esta tentativa mediadora, que involucraría a otros países de la región, procuraba resaltar a la intervención militar estadounidense en la isla como inconveniente y una manera elíptica de anticiparle a Washington los riesgos que acarrearía ese tipo de operación. La iniciativa argentina causó resquemor tanto en Cuba como en Estados Unidos, y las repercusiones internas fueron aún más graves entre los militares argentinos que cuestionaron duramente al Palacio San Martín. A raíz de aquella circular el gobierno argentino de Frondizi recibió una invitación del presidente Quadros para reunirse en Uruguayana, que fue la respuesta asumida por el Ejecutivo brasileño para tomar alguna actitud consensuada ante el caso de Cuba. Ése es el origen de Uruguayana. La reunión se fijó para una fecha determinada pero entraron a jugar diversos factores. El ministro de Marina, alte. Clement, le envió una nota al presidente Frondizi en donde le hizo un virtual ultimátum para suspender la reunión con Quadros. La armada argentina manejaba información acerca de un desembarco que los exiliados cubanos realizarían en Playa Girón con apoyo de la Central de Inteligencia Americana (CIA), justamente cuando se iba a realizar el encuentro argentino-brasileño. A pesar de las presiones el gobierno de Frondizi tomó la decisión de continuar con el gobierno de Quadros lo que se había avanzado con Kubitschek, en un contexto formalizado y amplio. Las negociaciones se iniciaron en la embajada argentina en Río de Janeiro, entre el equipo encabezado por el canciller Afonso Arinos de Melo Franco por un lado, y el embajador Carlos Manuel Muñiz y Oscar Camilión representando a la Argentina, por la otra

37. De Barros, Alexandre, «El proceso de formulación de la política exterior brasileña y sus orientaciones básicas», en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph, (comps.), *Entre la autonomía y la subordinación. Política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, 1984, p. 99. La «política exterior independiente» tuvo una vigencia tan efímera como la del gobierno de Quadros (enero-agosto de 1961). Después del derrocamiento de Goulart en 1964 fueron eliminados todos los vestigios visibles de tales políticas.

parte. Inicialmente, la propuesta a tratar en Uruguayana buscaba ratificar la idea de consulta, es decir, que en adelante la política exterior de los dos países debía ser elaborada en forma orgánica sobre consultas previas.³⁸

En los encuentros preparatorios para concretar la reunión presidencial, Quadros tuvo una entrevista con el ministro de Obras y Servicios Públicos de la Argentina, Alberto Costantini. En ella le manifestó su convicción personal de que la Argentina y Brasil, íntimamente vinculados en sus aspectos políticos, sociales y económicos podían asociados, dar orientaciones a América latina, y de esa manera, sumando voces, hacerse oír con eficacia en el concierto mundial dado que no podían lograrlo obrando en forma separada. 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 su preocupación debido al fuerte estancamiento del intercambio, y por tal motivo, había encomendado la preparación de un trabajo acerca de sus causas, destinado a superar el *impasse* económico y financiero entre los dos países, y que debería estar preparado antes del encuentro con Frondizi. Como el estudio implicaba analizar 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 tráfico comercial. Puntualizó que si bien era posible obtener trigo en otros mercados, con mejores condiciones financieras, estaba persuadido de que económicamente la operación sería conveniente para los dos países. Señaló que a su criterio, y en un plazo inmediato, América latina pasaría momentos difíciles, dando a entender que esas dificultades se referían tanto a las relaciones internacionales como a las situaciones internas de sus países. Expresó la necesidad de no fomentar industrias inútilmente competitivas entre Argentina y Brasil, mencionando específicamente el caso de la industria automotriz.³⁹

Continuando con las preparaciones previas al encuentro entre los dos presidentes, el embajador argentino en Brasilia, Carlos Muñoz, mantuvo una extensa reunión con Jânio Quadros. En opinión de Quadros ya habían pasado los «absurdos antagonismos» entre la Argentina y Brasil, y debían vincularse cada vez más, en todos los órdenes.

38. *Historia oral de la política exterior argentina*, (1987) p. 10

39. AMREC, Confidencial N°171, de Muñoz a Taboada, 10 de marzo de 1961.

«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 revisten, en estos momentos, importancia desusada».⁴⁰

Para Quadros el Convenio de Amistad y Consulta era tan importante como lo que debería resolverse en el aspecto económico. En ese sentido, serían relevantes las consultas previas sobre los asuntos en que cada uno de los países pudiera estar interesado respecto a la política exterior, y la posibilidad de coordinar su acción ante otros gobiernos y en los organismos internacionales. Estaba motivado en concertar acuerdos de orden económico resolviendo los problemas derivados del intercambio comercial, como consecuencia de la deuda que tenía Brasil, de más de 50 millones de dólares. Pensaba que su país podía comprar a la Argentina trigo, petróleo y sus derivados. El trigo, quizás no podría adquirirse durante el año, pero habría que buscar un acuerdo en ese rubro tan significativo del comercio bilateral. Respecto al petróleo, tan pronto la Argentina estuviera en condiciones de exportarlo, Brasil no tendría inconvenientes en adquirirlo. Su propósito era adoptar todas las medidas posibles para incrementar el intercambio y aspiraba a aumentar las exportaciones de Brasil en la medida que pudieran equilibrarse con las importaciones. Le interesaba aplicar en forma efectiva el Tratado de Montevideo que sustentaba la ALALC y una de las medidas de mayor trascendencia a adoptar sería que ambos países se ayudaran mutuamente en su desarrollo industrial. Capitales brasileños participarían junto con capitales argentinos en la instalación de industrias en nuestro país y recíprocamente. De este modo, se instalarían establecimientos que proveerían al mercado ampliado de los dos países, evitando la aparición de industrias competitivas que con sus mercados restringidos no favorecerían a ninguna de las partes. Se interesó, además, por la complementación en ese ámbito, lamentando que este tema no hubiera sido encarado anteriormente, cuando aún no se habían instalado plantas industriales que al desarrollarse provocaron rivalidades innecesarias. Recordó que Brasil estaba iniciando la instalación de dos usinas de energía termonuclear, una de ellas en el nordeste con 20.000 kws. de potencia y otra, más considerable, superior a 300.000 kws. Agregó conocer que la Argentina se encontraba muy adelantada en el campo de estas investigaciones, es por eso que le parecía interesante que para una labor científica en el plano industrial se pudiera contar con esos estudios y esa cooperación. Su objetivo respecto a un acuerdo con la Argentina consistía en lograr entendimientos en todos los ámbitos,

40. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, en adelante AMREC, División Económica Social, Reservada M.R.E. N° 195, de Muñiz al ministro Diógenes Taboada, 19 de marzo de 1961.

sin exclusiones de ningún tipo. Según Muñiz, los dichos del presidente brasileño le parecieron sinceros respecto a que del esfuerzo común podían resultar beneficios para los dos países. Percibía que mediante la cooperación, el entendimiento y la amistad entre Brasil y Argentina se consolidarían la posición internacional de los dos países.⁴¹

A pesar de los obstáculos y resistencias, 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 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 recíproca.⁴² 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 sobre 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 el Brasil debía partir del basamento que ambos estaban atravesando un rápido proceso de industrialización, y podían ofrecer 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 Brasil continuase comprando solamente materias primas, especialmente cereales, y vendiendo manufacturas de acero como vehículos, maquinaria y material ferroviario.⁴³

Frondizi ponderó 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 Melo Franco y su colega argentino, Diógenes Taboada, instituyó 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

-
41. AMREC, Reservada 195. Entre otras observaciones que hizo Muñiz de su entrevista con Quadros percibió que sobre una mesa había dos fotografías dedicadas: una de Gamal Abdel Nasser y otra del Josip Broz (Tito) - principales referentes de los países del Tercer Mundo -, pero sobre la pared colgaba un retrato de Abraham Lincoln y sobre una repisa la imagen de una virgen negra.
 42. AMREC, Reservada N°195, del embajador Carlos Manuel Muñiz al ministro de Relaciones Exteriores, Diógenes Taboada, 19 de marzo de 1961 (Entrevista Quadros-Muñiz).
 43. Moniz Bandeira, Luiz Alberto, *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América latina*, Brasilia, 1987, pp. 38-39.

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 nación; 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 hemisferio; y el reconocimiento de que el esfuerzo nacional es inherente al desarrollo, lo que implicaba la defensa de los recursos básicos.⁴⁴

Uruguayana demostró que la Argentina y Brasil comenzaron a trazar una política coordinada de consultas, que pasaría a ser un mecanismo rutinario y obligatorio. El acuerdo comenzó a tener diversas repercusiones, no sólo internas, sino también externas. En Brasil, las repercusiones no fueron demasiado dramáticas, pero en la Argentina fueron muy críticas porque la política de Uruguayana fue duramente cuestionada. El diario *La Prensa* publicó editoriales muy violentos en su contra, y comentaristas como Mariano Grondona, que en ese momento escribía una columna política en *La Nación*, la combatieron implacablemente. Se difundió la idea acerca de la existencia de una asociación entre los presidentes neutralistas y que eso era negativo en el contexto de la guerra fría. Al mismo tiempo, en Estados Unidos se acrecentó la desconfianza dado que su gobierno observó con escasa simpatía el acuerdo, a pesar que a su vez se sorprendió - como lo redactó la revista *Time* - al difundir la moderación de los acuerdos, con lo cual se demostraba implícitamente que el Departamento de Estado esperaba un documento más contundente. Además, los diplomáticos estadounidenses no entendían cual era la ventaja de la Argentina al plegarse a la política de Quadros, considerada como errática y no confiable. Esto también fue percibido con desconfianza en Chile, Colombia y Venezuela, mientras que Bolivia y Paraguay reaccionaron con frialdad ante al anuncio. Es que Uruguayana suponía el reemplazo del esquema de áreas de influencia por el de zonas de desarrollo, es decir, el esquema de seguridad se planteaba al revés.⁴⁵

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 al Brasil, y el senado prolongó indefinidamente su ratificación.⁴⁶ Los militares argentinos temían que Quadros adoptase posiciones extremas en las cuestiones latinoamericanas y su

44. AMREC, Asuntos Económicos, 1961, Caja 2, Legajo IV, «Declaración de Uruguayana».

45. *Historia oral de la política exterior argentina*, entrevistado: Oscar Camilión (1987), p.12.

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

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 PEI que, según su óptica, facilitaba la implantación del comunismo en Brasil. Después del fracaso de la invasión a Cuba en playa Girón, en abril de 1961, Estados Unidos intensificó las presiones tratando 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 gobierno 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 retiro de Buenos Aires.⁴⁷

Por otro lado, mediante las misiones militares y la Junta Interamericana de Defensa (JID), Estados Unidos ejerció una considerable influencia política e ideológica, fortalecida por la asistencia material sobre las fuerzas armadas de América latina y la utilizaron, directa o indirectamente, en sus tentativas para forzar a la Argentina y Brasil a respaldarlos en una intervención a Cuba. De cualquier forma, la política del presidente Kennedy para América latina en su afán de recuperar el prestigio de su país después del fracaso de Playa Girón, activó y favoreció ese instrumento de presión. En tanto 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, Estados Unidos incentivó aún más a las fuerzas armadas de América latina, percibidas como una organización social más estable y modernizadora, a participar en la política interna en sus respectivos países, mediante acciones cívicas o contra revolucionarias, 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 conversión de la estrategia de seguridad en el hemisferio - hasta entonces basada en la hipótesis de una «agresión extracontinental» - en estrategia de contrainsurrección, 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 Castro 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, crearía en 1962 el

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

Colegio Interamericano de Defensa. En ese sentido, pero desde otra perspectiva, la ALPRO fue el aspecto económico de la respuesta estadounidense 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 Fidel Castro.⁴⁸

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 Brasil propiciaba para 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 Estados Unidos y la Unión Soviética.

Mientras, las presiones sobre Frondizi aumentaron desde los sectores más conservadores y el presidente se fue percatando que la conspiración en su contra comenzó a gestarse inmediatamente después de Uruguayana. Es que jugar la carta de la amistad con Brasil con un presidente como Quadros resultaba en aquel momento difícil, lo que no sucedía tanto del lado brasileño porque Frondizi tenía buena imagen en el país vecino. Sin embargo, el 18 de agosto de 1961, cuando Estados Unidos oficializó la ALPRO, Frondizi recibió secretamente al ministro de Industria de Cuba, Ernesto *Che* Guevara, con el propósito de insistir en el ofrecimiento de los buenos oficios de la Argentina para mediar en el conflicto entre La Habana y Washington. Pero al conocerse la noticia, los oficiales argentinos estuvieron a punto de deponerlo.⁴⁹ Cuatro días después Quadros recibió públicamente a Guevara en Brasilia y lo condecoró con la Orden Cruziero do Sul. El presidente brasileño, al contrario que Frondizi, contaba con el apoyo de las fuerzas armadas, a pesar de los condicionamientos que parte de éstas formulaba a la política exterior. Pero su acto

48. Boersner, Demetrio, *Relaciones internacionales en América latina*, México, 1982, pp. 54-56.

49. Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Buenos Aires, 1981, 181-182.

de acercamiento a Cuba adquirió carácter de provocación e irritó a varios oficiales superiores que devolvieron sus condecoraciones como señal de protesta. A ello se agregaron las denuncias de la oposición sobre el mismo presidente a quien se acusaba de preparar un golpe de estado, lo cual llevó a Quadros a renunciar a su cargo para forzar al Congreso a otorgarle la suma de los poderes legislativos. La maniobra fracasó, y los ministros militares, preocupados por obtener el reconocimiento de Estados Unidos, aceptaron una solución negociada, mediante la cual el vicepresidente João Goulart, asumió la presidencia del Brasil, aunque condicionado por un régimen parlamentarista.⁵⁰

El gobierno argentino observó con creciente interés el período de tránsito hasta la instalación de Goulart, a quien se lo analizaba con desconfianza, porque no se consideraba que bajo su mandato las relaciones iban a funcionar armoniosamente. Su discurso no se identificaba con el proyecto político argentino de ese momento, aunque un factor de moderación fue la designación de Santiago Dantas al frente de Itamaraty. El nuevo canciller reforzó el espíritu de Uruguayana, sobre todo porque su pensamiento se asemejaba al de Hélio Jaguaribe, que hacía de la relación con Argentina la pieza estratégica clave de la diplomacia brasileña, aunque en un sentido un tanto confrontacionista con Estados Unidos. Estas instancias se reflejaron en septiembre de 1961 cuando Frondizi visitó a Goulart y reafirmó no sólo los términos de Uruguayana, sino que invitó al canciller Dantas a reunirse en Buenos Aires con su colega Miguel Ángel Cárcano para profundizar los acuerdos entre los dos países. Poco tiempo después los cancilleres de los dos países refrendaron en Buenos Aires un mecanismo destinado a tornar en «más amplio y ágil posible» el sistema de consultas, y en una declaración conjunta resaltaron la profunda amistad y extensión de solidaridad entre los dos gobiernos. Además, sostuvieron que «la acción coordinada es la mejor garantía de la creciente importancia internacional de la Argentina y Brasil y de la ejecución de una política en la cual los dos países del sur del continente hagan conocer sus propios puntos de vista ante el análisis de cualquier problema mundial».⁵¹ Sin embargo, las tensiones internas se agravaron en la Argentina y Brasil como consecuencia de este acercamiento, especialmente por la inquietud manifestada en los cuadros militares, que consideraban a Frondizi y Goulart como filo comunistas. Además, el accionar coordinado de los dos países, fue percibido por el gobierno estadounidense como un escollo para sus

50. Moniz Bandira, Luiz A. (2004), p. 281.

51. Dantas, Santiago, *Política externa independiente, Río de Janeiro, 1962*, pp. 38-41. Dantas fue invitado a Buenos Aires donde dio una conferencia en la Facultad de Derecho. Recibido con frialdad por la desconfianza de la derecha argentina, fue presentado como hombre de izquierda que venía a respaldar a Frondizi, que era considerado comunista por esos sectores. En Brasil, la idea de que Frondizi pudiera ser considerado como izquierdista era incomprensible. Ni siquiera los militares brasileños pensaban esto como algo creíble. Es más, pensaban que la posición de los militares argentinos en esta cuestión era exagerada y equivocada.

pretensiones estratégicas en el Cono Sur. No obstante las presiones internas y externas, especialmente por las vacilaciones del gobierno de Frondizi, la Argentina permaneció al lado de Brasil durante la reunión en Punta del Este y se abstuvo, junto a México, Chile, Bolivia y Ecuador, votando en contra de la expulsión de Cuba de la OEA, aunque gestando nuevas dificultades para el Ejecutivo argentino.

También, en Punta del Este se produjo la iniciativa de la ALPRO, que fue recibida en Buenos Aires de manera ambivalente y sólo como un programa asistencial según se lo manifestó Frondizi a Kennedy. Además, el sistema de consulta previa entre Argentina y Brasil funcionó muy inorgánicamente, no obstante que las instrucciones para los brasileños consistían en no tomar iniciativas si antes no habían llegado a un acuerdo con los representantes argentinos.⁵²

En el balneario uruguayo se intentó replantear las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Tanto Brasil como la Argentina actuaron de intermediarios para las conversaciones entre ambos, pero las reuniones debieron sortear grandes dificultades hasta que finalmente se realizó un encuentro en Montevideo aunque sin resultados prácticos. Al mismo tiempo, se puso en evidencia la política de autonomía brasileña respecto de Estados Unidos cuando su máximo representante, Clemente Mariani, paseaba junto al *Che* Guevara delante de los representantes estadounidenses. En ese sentido la delegación argentina fue muy cautelosa por las presiones militares y con relación al tema cubano, sin perjuicio de participar activamente en estas intermediaciones, pero en donde hubo escasos contactos con la delegación cubana.⁵³

De cualquier manera, el espíritu de Uruguayana no pudo consolidarse. Aunque las relaciones argentino-brasileñas continuaron cordiales no hubo tiempo material para continuar esas tendencias porque en junio de 1962 Frondizi fue depuesto por las fuerzas armadas. Además, la Argentina no conseguía asegurarse, en el comercio multilateral, mercados suficientes para sus exportaciones, de modo de atender a sus necesidades cambiarias generadas por el ritmo creciente de las importaciones. El país del Plata se debatía, en 1962, con sus problemas estructurales, sin superar la tendencia al estancamiento. Por otra parte, fueron los cambios producidos en el campo económico los que establecieron las bases materiales de las principales redefiniciones de la política exterior brasileña. A través de la diversificación de sus relaciones económicas externas Brasil formó una base material y concreta para el replanteo político de esas relaciones. Esta diversificación se dio en las áreas del comercio exterior, de la inversión extranjera y de la captación de

52. La delegación brasileña estaba encabezada por Clemente Mariani, el segundo era Roberto Campos y el tercero, Celso Furtado. Del lado argentino, el jefe de la delegación fue Roberto Alemann, seguido por Camilión, Musich y Leopoldo Bustamante.

53. *Historia oral de la política exterior argentina*, entrevistado: Oscar Camilión (1987), p.14.

recursos financieros en los principales países occidentales, otorgándole un mayor dinamismo a su economía.⁵⁴

Conclusiones

A modo de conclusión puede afirmarse que en los años cincuenta, tanto en los sectores dirigentes de la Argentina como en Brasil, comenzaron a plantearse las cuestiones inherentes a la problemática del desarrollo de los dos países. En ese contexto surgió la posibilidad de la cooperación entre los dos países, ampliada al resto de América latina mediante la Operación Panamericana, que intentó atraer inversiones estadounidenses para impulsar los sectores productivos y las industrias de base. Sin embargo, la irrupción de la Revolución Cubana en el continente modificó la estrategia hemisférica de Estados Unidos, y las temáticas geopolíticas comenzaron a predominar sobre las necesidades económicas de las naciones latinoamericanas. En ese sentido, la problemática del desarrollo – planteada políticamente a través de la OPA y económicamente mediante los proyectos cepalinos – fue retomada hábilmente por la estrategia de contención del comunismo que Estados Unidos desplegó en la región mediante el programa asistencialista de la ALPRO, que no contempló las necesidades del sector industrial argentino y brasileño. A pesar de ello, la voluntad política de los gobiernos de Frondizi y Quadros, logró plasmar algunas líneas de consenso común en sus políticas exteriores mediante los acuerdos de Uruguayana - que proponían áreas de desarrollo en vez de áreas de influencia - en un contexto fuertemente signado por la guerra fría. Pero, al mismo tiempo, mientras en Brasil, los diferentes gobiernos continuaron en general las orientaciones económicas de sus antecesores, la inestabilidad política argentina conspiró contra las aspiraciones del desarrollo, sobre todo, por su rumbo errático y la precariedad institucional del gobierno de Frondizi. Paralelamente, y a pesar de los intentos políticos de Uruguayana, la expansión industrial de Brasil, especialmente su industria de base, contaba con una maduración más avanzada fruto de la aplicación de políticas coherentes de gobiernos anteriores y del apoyo decidido de una pujante burguesía asociada a grandes empresas 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, no obstante la notable performance macroeconómica lograda en la década de 1960. El resultado de estas disputas, y la falta de un programa desarrollista de largo plazo, rezagaron a la Argentina respecto al Brasil en el terreno industrial, y potenciaron el antagonismo de sus gobiernos militares a través de las divergencias

54. Hirst, Mónica, «Pesos y medidas de la política exterior brasileña», en Puig, Juan Carlos (compilador), *América latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, 1984, pp. 176-177.

suscitadas posteriormente por el control y la utilización de los recursos hídricos de los cursos fluviales comunes en la Cuenca del Plata. La cooperación argentino-brasileña naufragó no sólo por sus propias debilidades institucionales, y un antagonismo retórico cristalizado en antiguas querellas regionales, sino también por la estrategia continental desplegada por Estados Unidos en defensa de sus intereses frente a la guerra fría, de manera tal que obstaculizaron los proyectos desarrollistas comunes de la región.

RESUMEN

El artículo plantea los avances y dificultades que debieron afrontar los gobiernos de la Argentina y Brasil para implementar políticas desarrollistas comunes en la región. Una alternativa para avanzar en esa dirección surgió a fines de los años cincuenta cuando Brasil planteó la Operación Panamericana, un diseño de asociación cooperativa entre las naciones de América Latina. Al mismo tiempo, los proyectos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ejercieron su notable influencia sobre estas propuestas. Sin embargo, la irrupción de la Revolución Cubana - y la Guerra Fría en el continente - modificó la estrategia hemisférica de los Estados Unidos, por lo tanto, las temáticas geopolíticas comenzaron a predominar sobre las necesidades económicas de las naciones latinoamericanas, obstaculizando los esfuerzos cooperativos regionales. A pesar de ello, la voluntad política de los gobiernos de la Argentina y Brasil logró consensuar lineamientos comunes mediante los acuerdos de Uruguayaza. De este modo, y a contramano de la potencia del Norte, propusieron áreas de desarrollo en vez de áreas de influencia. No obstante, mientras Brasil mantuvo cierta coherencia y continuidad en sus orientaciones económicas, la Argentina quedó atrapada en una inestable situación política y en pujas sectoriales, de tal manera, que los intentos por alcanzar un desarrollo económico regional sustentable fueron debilitándose.

ABSTRACT

The Argentinian and Brazilian governments reached some achievements but also confronted a lot of difficulties to implement common development policies in the Latin American region. Ending the fifties, Brazil proposed an alternative to progress toward this goal: the Pan-American Operation, a cooperative association between the Latin-American countries. The Economic Commission for Latin America (CEPAL) exerted remarkable influence on these proposals. Nevertheless, the irruption of the Cuban Revolution - and the Cold War in the continent - modified the hemispherical strategy of the United States, therefore, the geopolitical matters began to prevail despite of the economic needs of the Latin-American nations, inhibiting the regional cooperative efforts. Notwithstanding, the political goodwill of the Argentinian and Brazilian governments managed to agree on common politics by means of Uruguayaza's agreements. Thus, and in opposition to the North policy, they proposed areas of development instead of areas of influence. Nevertheless, while Brazil kept certain coherence and continuity in its economic orientations, the political unstability and the sectorial fights in Argentina weakened the attempts to achieve a sustentable regional economic development.