

Mesa N°33: Historia de las relaciones internacionales y de la integración regional de América Latina desde las independencias hasta la actualidad.

Coordinadores: Morgenfeld, Leandro (UBA-CONICET) Simonoff, Alejandro (UNLP) Kan, Julián (UBA-UNQ)

Las relaciones argentino-brasileñas en la etapa posperonista y posvarguista

MADRID EDUARDO
CIHESRI-IDEHESI-FCE-UBA

1. Introducción.

Luego del suicidio de Getúlio Vargas en 1954 y el derrocamiento de Juan Perón en 1955, los sectores que asumieron el poder en Brasil y la Argentina se mostraron dispuestos a reajustar las economías de los dos países según los principios liberales, compatibilizándolas con las políticas que los Estados Unidos intentaban difundir a favor de la libre competencia en los mercados, y aceptando además, la hegemonía del país del norte en la región. Ello quedó demostrado - en el caso de Brasil - cuando el gobierno de João Fernandes Campos Café Filho¹, sucesor de Vargas, interrumpió varios proyectos de su antecesor ante presiones de Washington, como por ejemplo, el de la instalación de plantas para producir uranio enriquecido basado en tecnologías alemana y francesa. Firmó también con los Estados Unidos, el Acuerdo del Trigo, que le permitió al país norteamericano aumentar su participación en las importaciones brasileñas del 8% en 1955 al 38% en 1956, mientras que la proporción de la Argentina en ese rubro cayó del 91% al 62% en el mismo período. A pesar de ello, las relaciones entre la Argentina y Brasil se tornaron cada vez más fluidas, dado que con el derrumbe del peronismo se acortaron las discrepancias que sus gobiernos habían mantenido en materia de política internacional. (Madrid, E. 2008, 124).

Las relaciones de la Argentina con los Estados Unidos también mejoraron cuando a fines de noviembre de 1955 arribó una misión del país del norte encabezada por Henry Holland, secretario asistente de Estado para Asuntos Interamericanos, y

¹ Ante la muerte de Vargas, el vicepresidente João Café Filho asumió la presidencia el 24 de agosto de 1954, ejerciendo el cargo hasta el 8 de noviembre de 1955, cuando fue alejado del poder Ejecutivo - al principio temporalmente, y después definitivamente - por un movimiento político-militar "preventivo" liderado por el general Henrique Teixeira Lott, con el argumento de intentar impedir la toma del cargo presidencial a Juscelino Kubitschek, elegido presidente en las elecciones de ese mismo año. Su sucesor interino, Carlos Coimbra da Luz, también fue depuesto por la misma revuelta militar tras cuatro días de mandato. De inmediato, Nereu Ramos, vicepresidente del Senado, fue convocado para asumir el mando presidencial, el cual desempeñó desde el 12 de noviembre de 1955 hasta el 31 de enero de 1956 cuando transfirió el cargo a Juscelino Kubitschek.

Samuel Waugh, director del Eximbank, para mantener conversaciones formales en Buenos Aires con un grupo de funcionarios encabezados por Raúl Prebisch. Este economista - que lideraba la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), organismo de las Naciones Unidas - había sido nombrado asesor económico y financiero de la presidencia del gobierno de facto argentino, y como tal, planteó a los enviados extranjeros los problemas económicos de la Argentina y la posibilidad de asistencia financiera por parte de los Estados Unidos. Prebisch detalló sus proyectos colocando el acento en el mejoramiento de la agricultura como base para la recuperación económica, y en la necesidad de reconstruir los sistemas de transporte y energía, de importar maquinaria para la industria y el agro, como así también, la probabilidad de que la Argentina adhiriera a los acuerdos de Bretton Woods de 1944 (Whitaker, A. P., 1976, 394).²

2. 1956-1957.

En este nuevo contexto, la dictadura cívico-militar argentina - surgida tras la destitución de Perón en setiembre de 1955, y autodenominada “revolución libertadora” - ratificó la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948, y en agosto de 1956 adhirió al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM), además de tomar iniciativas orientadas a la multilateralización del comercio y a la adopción de alineamientos estratégicos impulsados por los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría. Es decir, abandonó la Tercera Posición sustentada por el gobierno peronista y suplantó la 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 1956.³ 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 de la política exterior anteriores al gobierno peronista.

En esa dirección, la dictadura argentina decidió integrar su país al sistema de seguridad continental, 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

² Como resultado de esas negociaciones, en febrero de 1956 se acordó un crédito para la Argentina del Export-Import Bank por 60 millones de dólares para ser destinados a la adquisición de equipos para una planta siderúrgica.

³ A mediados de 1956, la Argentina firmó con once países europeos el Acuerdo Provisional de París, mediante el cual se establecía un sistema multilateral de comercio y pagos con esos países, sustentado en la transferencia y arbitraje de las diferentes monedas de los países adherentes. Las mismas podían ser utilizadas indistintamente para realizar pagos o cobros resultantes de las operaciones comerciales entre dichos países y la Argentina. Sobre la temática de las negociaciones entre la Argentina y los acreedores europeos consultar el trabajo de Vicente, R. (2004).

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). El dictador a cargo de la presidencia, Gral. Pedro Aramburu, firmó entonces una serie de acuerdos de cooperación militar con los Estados Unidos mediante los cuales la Argentina aceptó el funcionamiento permanente de una misión militar norteamericana, con el objetivo de coordinar y uniformar los armamentos a ser utilizados en la defensa del continente, además, las escuadras de ambos países pasaron a realizar maniobras conjuntas en el Atlántico meridional. (Moniz Bandeira, L.A., 1993, 90).⁴

La Argentina también recibió créditos para adquirir equipamientos navales, un portaaviones, destructores y submarinos, unidades que estaban fuera de servicio de la Armada estadounidense. Si bien el gobierno de Perón había restablecido parcialmente en su última etapa las relaciones con los Estados Unidos - mediante la firma de contratos petroleros con empresas de ese país - la dictadura argentina privilegiaba una aproximación política y militar que estaba más cercana a las aspiraciones globales de Washington y, aunque por presiones políticas internas se anularon los acuerdos sobre la explotación petrolera, el gobierno militar liberalizó su política económica externa de acuerdo a las tendencias que comenzaban a predominar en esa época. (Cisneros, A. y Escudé, C., 1999, 201-206).

Al mismo tiempo, una de las principales preocupaciones de los líderes golpistas argentinos consistió en contener una supuesta 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 de la Unión Democrática Nacional (UDN), Carlos Lacerda, cuyo objetivo era inducir a una fracción de las Fuerzas Armadas de su país - la Cruzada Democrática - a no acatar el resultado de las urnas e implantar una dictadura similar a la argentina, pero la maniobra fracasó. En consecuencia, y de acuerdo con los preceptos

⁴ La JID fue creada el 30 de marzo de 1942, a instancias de los ministros de relaciones exteriores del continente que se habían reunido ese año en Río de Janeiro, ante sugerencias de los Estados Unidos. En aquel contexto bélico mundial, los cancilleres americanos recomendaron la reunión inmediata, en Washington, de una comisión compuesta por técnicos militares y navales nombra, dos por cada uno de los gobiernos, para estudiar y sugerir a éstos las medidas necesarias para la defensa del continente. Posteriormente, la JID pasará a ser una comisión asesora de la OEA, y desde 2006 es una entidad de dicho organismo que presta servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el continente americano.

constitucionales, asumió la primera magistratura el presidente electo, Juscelino Kubitschek. (Skidmore, T.E., 1998, 194-195).⁵

Además, la dictadura argentina avanzó en su campaña contra los militantes peronistas exiliados en varios 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 manifestaron la intención de mantener las mejores relaciones posibles con el país vecino. En realidad, intentaban abortar cualquier tipo de actividad política que los exiliados políticos pudieran realizar en contra de la dictadura militar y a favor de Perón. El gobierno brasileño trató de evitar que ese problema, real o imaginario, dificultase las relaciones entre las dos naciones, y a su vez, alterase la política interna de su país. (Moniz Bandeira, L.A., 1993, 92).

Paralelamente, los principales objetivos de la política económica argentina fueron delineados por Raúl Prebisch en un documento denominado “Informe preliminar acerca de la situación económica”, formulado en un contexto mundial de deterioro de los términos del intercambio. En efecto, en 1957 los precios de los bienes exportados por la Argentina eran un 13% más bajo que los de 1953, un 36% menos que en 1950 y el 44% menores que en 1948. (Gerchunoff, P. 1989, 105). Y como los gobiernos de los principales mercados importadores de la Argentina llevaban adelante prácticas comerciales restrictivas, se registraron desequilibrios en el balance pagos entre 1955 y 1958, haciendo disminuir las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y aumentar, al mismo tiempo, las deudas comerciales.

Otra medida, tomada a instancias de las recomendaciones y sugerencias de Prebisch, fue implementar una considerable devaluación de la moneda argentina. Complementada por retenciones móviles a las divisas generadas por las exportaciones de hasta un 25%, con lo cual el tipo de cambio efectivo para los productos primarios se incrementó un 40% para la carne vacuna, y algo más del 200% en el caso de los cereales. La devaluación fue acompañada por una liberalización del sector externo con la liquidación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), la eliminación de los controles de cambios y de las limitaciones existentes a la entrada de

⁵ La fuerte reacción popular ante el suicidio de Vargas y el temor de provocar una escisión en las Fuerzas Armadas impidieron la instalación de una dictadura en Brasil, como proponía la UDN.

capitales extranjeros. (Lucángeli, J., 1989, 33).⁶ Es decir, la “revolución libertadora” fue delineando una política económica que apuntaba a estimular la producción agropecuaria, con el objetivo de equilibrar las cuentas externas. Significaba una regresión hacia formas más acordes con el pasado, que no habían internalizado los cambios económicos y sociales ocurridos en las dos décadas anteriores.

En Brasil, a diferencia de las medidas aplicadas en la Argentina, existió cierta continuidad con las políticas económicas iniciadas durante la etapa varguista. El segundo período constitucional de Vargas se había caracterizado por la tentativa del Estado nacional para implementar nuevos mecanismos de política económica y de planeamiento, para avanzar en su modernización industrial y solucionar graves problemas de infraestructura, como en los sectores de energía, transporte e industria de base. Sin embargo, la estructura tributaria continuaba sin modificarse, dificultando la cuestión fiscal del Estado. Dado que era complejo obtener consensos políticos para conseguir una reforma en el poder Legislativo, se optó por adaptaciones de tipo administrativo o reformas parciales, como adicionales de varios impuestos o financiamiento indirecto mediante sobretasas cambiarias. (Cano, W., 2000, 169).

El Estado brasileño fue implementando diversos organismos de gestión y planeamiento sectoriales, creando instituciones para financiar a las empresas locales con créditos de largo plazo, como la Cartera de Crédito Agrícola e Industrial del Banco de Brasil, y el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) a partir de 1952. Esta institución realizó inicialmente importantes inversiones en infraestructura, y luego apoyó a las pequeñas y medianas empresas y al sector agropecuario. De este modo, el BNDE se transformó en una pieza fundamental de la política brasileña de sustitución de importaciones, que derivó en los años siguientes en la formación de un importante parque industrial. A través de la Cartera de Exportación e Importación del Banco de Brasil, el gobierno controlaba el volumen de las importaciones y seleccionaba los bienes que serían adquiridos. De este modo, se intentaba garantizar la compra de equipos y bienes de capital necesarios para continuar con la expansión industrial. Esto hizo posible que a mediados de los años `50 la industria brasileña fuera autosuficiente en la producción de bienes de consumo inmediato, y comenzara a consolidar importantes industrias de base y de bienes durables debido, sobre todo, a una política industrial

⁶ Prebisch elaboró sucesivamente otros dos informes: “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de restablecimiento económico”.

oficial. A tal punto, que en la primera mitad de la década de 1950, el sector de bienes de capital creció a un promedio anual del 12,3 %, mientras que en la segunda mitad alcanzó al 34,8% y la generación de energía eléctrica creció un 62%, una clara señal de la expansión industrial, que sería todavía más vigorosa en las décadas siguientes. (Ferreira Lima, H., 1970, 391).

En este contexto, los componentes del intercambio argentino-brasileño no se habían modificado sustancialmente respecto a las décadas anteriores, como así también respecto a sus terceros y más importantes socios comerciales. Sin embargo, en el caso de la Argentina, se acentuó la declinación británica tanto en el orden financiero como en la provisión de bienes industriales. Al mismo tiempo, se consolidó la presencia de los Estados Unidos como los principales abastecedores de productos manufacturados y, aunque en menor medida, de Alemania. Estos datos pueden corroborarse en el cuadro siguiente:

Cuadro 1

Argentina: comercio exterior por países de destino y origen, 1955-1962 (en porcentajes)

Exportaciones

<i>País</i>	<i>1955</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>
EE.UU.	12,7	12,9	10,6	8,4	8,7	7,3
Alemania	7,3	9,5	9,1	8,1	7,9	10,0
R.Unido	21,6	23,9	15,6	20,6	18,0	16,0
Italia	6,1	6,5	9,7	11,9	11,1	11,5
Brasil	12,9	7,7	8,8	7,7	2,8	5,6
Otros	39,4	39,5	46,2	43,3	51,5	49,6

Importaciones

<i>País</i>	<i>1955</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>
EE.UU	13,1	16,4	19,2	26,2	26,2	29,2
Alemania	9,2	9,8	11,2	12,1	14,5	13,6
R.Unido	6,4	8,3	9,0	9,1	9,6	8,8
Italia	4,1	4,8	5,0	6,9	6,9	8,8

Brasil	10,7	10,4	5,8	5,1	5,3	4,6
Otros	56,5	50,3	49,8	40,6	37,5	35,0

Fuente: Fundación Banco de Boston, 1977, pp. 105-155.

Respecto a los principales socios comerciales de Brasil era destacable la participación de los Estados Unidos, no sólo como los proveedores más relevantes, sino también como el mercado más importante para las exportaciones brasileñas. Alemania se mantenía como el segundo abastecedor de Brasil, y de la misma manera que lo sucedido en la Argentina, el eclipse del Reino Unido como *partenaire* comercial era significativo, además de haber crecido las compras desde Japón, Holanda, Suecia, Suiza, Francia y Bélgica (agrupados en el rubro “Otros”), como puede percibirse en el cuadro detallado a continuación:

Cuadro 2

Brasil: comercio exterior por países de destino y origen, 1955-1962 (en porcentajes)

Exportaciones

<i>País</i>	<i>1955</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>
EE.UU	42,3	42,9	46,0	44,3	40,0	39,8
Alemania	7,3	6,3	6,7	7,0	8,1	8,9
R.Unido	4,2	4,2	5,6	5,0	4,3	4,3
Italia	3,3	8,3	3,2	2,9	2,4	2,8
Argentina	7,0	2,6	3,2	4,4	4,7	3,9
Otros	35,9	35,7	35,3	36,4	40,5	40,3

Importaciones

<i>País</i>	<i>1955</i>	<i>1958</i>	<i>1959</i>	<i>1960</i>	<i>1961</i>	<i>1962</i>
EE.UU	28,0	40,8	38,0	34,2	39,7	35,0
Alemania	8,0	11,9	11,8	10,6	10,8	11,6
R.Unido	1,5	3,6	3,0	4,7	3,6	3,5
Italia	4,3	2,4	2,3	2,9	3,3	3,2

Argentina	13,7	7,4	8,5	2,6	2,9	6,5
Otros	44,5	33,9	36,4	45,0	39,7	59,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos de IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Estatísticas do Século XX.

Para encauzar el flujo comercial entre los dos países se había conformado una Comisión Mixta Argentino-Brasileña - creada el 23 de enero de 1953 - cuyos integrantes se reunieron entre el 20 de agosto y 21 de setiembre de 1956. Al respecto, la embajada brasileña hacía foco en el acuerdo especial sobre el intercambio de frutas que se había acordado hasta el 31 de marzo de 1957. En él se había establecido no imponer precios máximos para la venta de frutas importadas del otro país. No obstante, las frutas brasileñas continuaban sometidas al régimen de precios máximos, y de manera contradictoria - si bien el ministerio de Comercio e Industria había fijado un precio de m\$ⁿ 4,50 a la docena de bananas al por menor - la Municipalidad de Buenos Aires estableció un precio de m\$ⁿ 3, inferior a dicho producto colocado en esa plaza.⁷ Estos datos muestran las dificultades que generaban el fluido intercambio entre los dos países, y los periódicos contactos entre sus funcionarios para establecer normativas más equitativas entre las partes.

Por otro lado, la cancillería brasileña informaba a su par argentina respecto a las preocupaciones que había generado el Acuerdo sobre Productos Agrícolas que el país vecino había firmado con los Estados Unidos.⁸ En ese texto, Brasil reconocía al país del norte como uno de sus habituales proveedores de trigo, daba por sentado el efecto que produciría la operatoria comercial en el intercambio argentino-brasileño, y establecía la posibilidad de importar 400.000 toneladas de trigo estadounidense que la Argentina no había podido entregar en 1956. Itamaraty le aclaraba al Palacio San Martín, con referencia al primer punto, que la situación obedecía a mecanismos pertinentes a la legislación norteamericana en materia de acuerdos comerciales. Mientras tanto, el gobierno brasileño mantenía a la Argentina y Uruguay como proveedores tradicionales de trigo, de acuerdo a los tratados bilaterales firmados, pero importaría 130.000 toneladas más: 80.000 de los Estados Unidos y 50.000 del mercado internacional. Según

⁷ Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, (en adelante AMREC), Brasil, DC, Nota de la embajada brasileña al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, 8 de octubre de 1956.

⁸ Este acuerdo era conocido periodísticamente, y popularmente, como "Acuerdo del Trigo", por el predominio de este cereal respecto a otros bienes agrícolas que figuraban en el intercambio comercial estadounidense-brasileño.

este razonamiento, el gobierno brasileño estimaba que la condición para que Brasil efectivizara las compras de trigo argentino, estaba sujeta a las disponibilidades originadas por compras argentinas en Brasil, que en ese momento no eran viables dada la difícil situación de la balanza de pagos brasileña. Por lo tanto, los futuros abastecimientos de trigo y los problemas del intercambio serían tratados en una futura reunión de la Comisión Mixta.⁹

3. 1957-1958.

En marzo de 1957, las delegaciones de los dos países representadas en la Comisión Mixta se reunieron en varias oportunidades y discutieron no solo sobre el intercambio propiamente dicho, sino también sobre las diferencias cambiarias, los permisos de cambios y los fletes.¹⁰ Las discusiones giraban en torno a la cuestión del trigo, y también con referencia a las frutas brasileñas que tenían una gran demanda en el mercado argentino. Pero debido a una fuerte campaña mediática - referente a la dependencia del trigo pampeano - el gobierno brasileño demoraba la firma de un nuevo acuerdo para importar el cereal argentino, y además, había anunciado la construcción de silos para almacenar granos, e intentar así disminuir esas presiones. Según la prensa brasileña y algunos congresistas, las compras de trigo estadounidense no afectarían las importaciones de trigo argentino dado que el mercado brasileño, no sólo era un comprador de relevancia, sino que era muy grande. Contraponían a estos argumentos que las restricciones impuestas en los últimos años por los gobiernos argentinos a los productos brasileños, habían generado un recurrente déficit comercial para Brasil, en consecuencia - opinaban los analistas brasileños - esta situación debería ser contrabalanceada por la Argentina. En efecto, hacia 1957 las ventas brasileñas hacia su vecino habían aumentado, y se había verificado una mayor diversificación de los productos argentinos, entre ellos trigo, frutas desecadas, peras, cebada y alpiste, mientras que entre los rubros brasileños se destacaban el café, cacao, pino, yerba mate y bananas. El consumo anual de trigo en Brasil rondaba las 2.500.000 toneladas, de las cuales 800.000 correspondían a la producción local, por lo tanto, las compras del cereal efectuadas en los Estados Unidos eran consideradas como insignificantes y no

⁹ AMREC, Brasil, DC, Nota de Itamaraty al embajador argentino Felipe A. Espil, 7 de enero de 1957.

¹⁰ AMREC, Brasil, DC, Informes de la Misión argentina en Brasil, 16, 20, 28 y 30 de marzo de 1957. La delegación argentina estaba conformada por Raúl Dejean del Castillo, Adolfo Raúl España, Evaristo Evangelista, Fernando Lerena y Jorge H. Suárez, y con su par brasileña se reunieron en ocho ocasiones.

afectarían a las exportaciones argentinas, según la opinión de los sectores brasileños más nacionalistas.¹¹

Entre el 11 de marzo y el 29 de julio de 1957 se reunió la Comisión Mixta en Río de Janeiro para analizar las siguientes cuestiones: análisis del desarrollo del intercambio en 1956 y perspectivas futuras del mismo; discusión general de los acuerdos vigentes en materia de comercio y pagos; nuevos acuerdos de trigo e intercambio de frutas; estudio de la incidencia de las nuevas tarifas a aplicar en Brasil a las importaciones argentinas. La Comisión analizó la posibilidad de establecer nuevos instrumentos que regularan de manera más efectiva y conveniente, y por largo plazo, las operaciones financieras y comerciales, y a tal fin se tomaron en consideración las disposiciones establecidas en el convenio-tipo de pagos recomendado por la CEPAL. No obstante, y teniendo en cuenta una inminente reforma arancelaria en Brasil, convinieron no innovar en la materia. Por lo tanto, hasta que no se concretara la normativa se utilizarían los mecanismos anteriores, prorrogando, mediante intercambio de notas, hasta el 31 de mayo de 1958, las disposiciones comerciales y de pagos vigentes.¹²

Mientras los mecanismos bilaterales del comercio transcurrían en medio de complejas negociaciones, en la Argentina se produjo el advenimiento a la presidencia de Arturo Frondizi, que implicó diversas y contradictorias apreciaciones sobre su política exterior.¹³ Lo cierto es que Frondizi intentó adaptar la conducta internacional del país a los principios, que consideraba prioritarios, del desarrollo económico. Compartía similares criterios con su par brasileño, Juscelino Kubitschek, en el sentido de acortar la brecha que separaba a sus países de los más desarrollados, y que para lograrlo era necesario el aporte de capitales y tecnología extranjeros con el fin de superar ese obstáculo. En esa dirección, a partir de 1958, Frondizi procuró replantear la relación con Brasil, al convencerse que los vínculos argentino-brasileños tenían que ser actualizados a las condiciones de aquellos años. Es decir, que la nueva relación estratégica implicaba un cambio importante en la política exterior argentina respecto de América Latina, y

¹¹ *O Jornal*, 3 de abril de 1957. El diario también se refiere a las medidas gubernamentales para instalar silos y almacenes, a fin de ampliar la oferta del trigo producido localmente, mediante la distribución efectuada en el mercado brasileño por la Marina Mercante de ese país. Entre los medios gráficos brasileños eran recurrentes las críticas hacia sus gobiernos por no poder eliminar la dependencia de su país respecto a las importaciones de trigo argentino.

¹² AMREC, Brasil, DC, 29 de julio de 1957.

¹³ Una posición crítica de la orientación antioccidental de la política exterior frondizista (llamada de la “cornisa” por los autores), puede verse en Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1971). La visión pro norteamericana de Frondizi está desarrollada por Selser, G. (1988). La idea de la “inconsistencia” de la política exterior de Frondizi, es planteada por Cisneros A. y Escudé C. (1999).

especialmente con referencia a Brasil. Aunque no existía suficiente consenso todavía, porque la dirigencia política argentina y los profesionales de la política exterior visualizaban a 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. Por su parte, 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. (Rapoport M. (2015)).¹⁴

La estrategia del desarrollismo argentino se fundamentaba en 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. Al respecto, el presidente argentino había tomado nota respecto al equilibrio del sistema internacional cuando la Unión Soviética pudo probar con éxito sus primeros proyectiles intercontinentales, logrando equiparar los avances tecnológicos de los Estados Unidos. En consecuencia, 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 los Estados Unidos y la Unión Soviética. Otro aspecto importante de la percepción desarrollista consistió en que las autoridades argentinas habían llegado a la conclusión - y el gobierno de Kubitschek compartía el mismo enfoque - que el crecimiento económico internacional estaba vinculado a una perspectiva de industrialización de los países periféricos, en función del nuevo comportamiento de las corporaciones multinacionales. Percibieron que las tradicionales empresas monopólicas se habían transformado en corporaciones transnacionales. Es decir, que la relación centro-periferia e industria-materia prima, comenzaba a modificarse con las radicaciones de las firmas transnacionales 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 los Estados Unidos. La Argentina dejaría de enfrentar polémicamente al país del norte - como lo había hecho tradicionalmente en el

¹⁴ Segunda parte, los testimonios. 10 Oscar Camilión. Un hombre clave del desarrollismo en la cancillería, 1958-1962. Entrevista: M. Hirst y M. Segré.

pasado - porque percibía que la relación con los Estados Unidos no podía ser caracterizada por la llamada “indiferencia tradicional”. (Rapoport, M. (2015).

La relación argentino-estadounidense había sido indiferente básicamente por la circunstancia de que los Estados Unidos no estaban en condiciones de gravitar en las decisiones fundamentales de la diplomacia argentina. Es decir, que la reconsideración de las relaciones con Brasil estaba vinculada a una mucho más amplia y general, en cuanto al sistema internacional y en lo referente a la propia inserción de la Argentina en ese sistema. Los Estados Unidos dejaban de ser distantes si la Argentina quería incorporar capitales para emprender un proceso de industrialización integrado. Cuando la Argentina adoptó la idea del desarrollo industrial integrado, que implicaba una apertura a la inversión de capitales y tecnología externos, se modificó la relación con Brasil teniendo en cuenta 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 los Estados Unidos.

Esto era así porque, en primer lugar, la política exterior argentina nunca se había planteado sobre la base de un alineamiento automático con los Estados Unidos, dado que sus vinculaciones estaban orientadas hacia Europa. En segunda instancia, 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 los Estados Unidos dado que sólo había que profundizarla, mientras que la Argentina, por el contrario, tenía que replantearla y crearla. (Rapoport, M. 2015).¹⁵

¹⁵ El grupo argentino que sostenía que el desarrollo industrial era compatible con los intereses privados norteamericanos interesados en invertir en la región estaba constituido por Rogelio Frigerio, Carlos Alberto Florit, Arnaldo Musich, Isidro Odena y Cecilio Morales (este último se desempeñaba como Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano Económico y Social).

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, porque las condiciones todavía eran precarias. En el sector militar argentino predominaban las tradicionales hipótesis de conflicto con Brasil, y desde esa perspectiva el país vecino era un adversario potencial. En esa dirección, existía una concepción estratégica fundamental del ejército argentino - el Plan Pampa - el cual suponía que las provincias del Litoral no podían tener carreteras ni puentes para dificultar una eventual invasión brasileña. (Rapoport, M., 2005, 641).¹⁶ En realidad, estas cuestiones tenían vigencia, en parte, por una tendencia histórica de las Fuerzas Armadas argentinas - la principal hipótesis de conflicto era un enfrentamiento con Brasil o Chile - y, sobre todo, porque en la Argentina se estaba avanzando hacia el apogeo de su pensamiento geopolítico, que representaba una respuesta relativa al pensamiento de Mario Travassos. (Travassos M., 1935).¹⁷ Quien lideraba esta estrategia era el entonces coronel Juan Guglielmelli - incorporado al gobierno frondizista - prototipo del analista militar que percibía a Brasil como la gran amenaza potencial para la Argentina. (Guglielmelli, J., 1976).

En esas circunstancias, el proyecto de acercamiento a Brasil debió atravesar grandes dificultades, y las reacciones de algunos sectores de la sociedad argentina fueron hostiles al mismo. Había en estas actitudes cierta herencia dejada por los últimos años de las presidencias de Vargas y Perón, en donde la relación entre ambos gobiernos había sido marcadamente ambigua. La Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), por su parte, cuyo referente más relevante era Miguel Ángel Zavala Ortiz, miraba con desconfianza la heterodoxia del frondizismo, en cuanto a sus tendencias latinoamericanistas y a la coexistencia pacífica entre las superpotencias.

A pesar de las resistencias, el punto inicial de esta nueva política argentina de acercamiento a 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 por varias razones que, en general, coincidieron con la propia teoría del desarrollo económico que tenía el gobierno argentino. La iniciativa

¹⁶ En 1982, la Argentina modificó la estrategia regional mediante el envío de los regimientos del nordeste argentino a las islas Malvinas.

¹⁷ 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 fueron concebidos como un importante aliado. Es por ello que una posible integración con los países de habla hispana bajo el liderazgo de la Argentina, representaría una amenaza de aislamiento para Río de Janeiro.

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. La segunda idea - y esta era importante para la Argentina en su posición de apoyo inmediato a la propuesta de 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. (Rapoport, M., 2015).¹⁸

El proyecto desarrollista de Kubitschek preveía la amplia colaboración del capital extranjero y por ese motivo implementó una política de atracción de inversiones, que tuvo notable éxito porque la coyuntura internacional era favorable. (Malan, P.S., 1986). 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 Kubitschek 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 esfuerzo por el desarrollo, Kubitschek propuso su ambiciosa propuesta de cooperación internacional en el ámbito continental. Su argumento principal consistía en que el desarrollo era la manera más eficaz para evitar la penetración de ideologías exóticas y antidemocráticas, y al mismo tiempo, 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 estadounidense 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 los Estados Unidos hacia Iberoamérica, y también el aporte de mayores créditos en el marco del sistema interamericano, el primer mandatario

¹⁸ Los contactos entre los dos gobiernos se hicieron por vías paralelas. Del lado brasileño, Augusto Federico 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 fueron Cecilio Morales, eludiendo al embajador Felipe Espil (de la escuela tradicional), acompañado por Carlos Florit, Arnaldo Musich y Oscar Camilión.

brasileño le envió una carta al presidente Dwight Eisenhower, en mayo de 1958, en la que propuso el nuevo programa de la OPA.¹⁹

El plan comprometería a los 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 más atrasadas en el 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. (Victor, M., 1965, 235).

La situación había generado tal expectativa que parecía que el presidente Eisenhower respondería en forma favorable al plan de Kubitschek. El secretario de Estado, John Foster Dulles, fue enviado a Brasil en agosto de 1958, y después de entrevistarse con el mandatario brasileño declaró que América Latina tenía un importante papel que desempeñar entre las naciones del mundo, y debería ser más activa en la formulación de las políticas del mundo libre. La toma del poder por Fidel Castro en Cuba, el 1º enero de 1959 - instalando a los pocos meses la Guerra Fría en el continente - y la ruptura que el gobierno brasileño formalizó en junio de 1959 con el FMI, al no aceptar el gobierno de Kubitschek sus políticas de estabilización, modificaron las intenciones del gobierno norteamericano respecto a su percepción sobre los alcances de la cooperación con los países de América Latina. (Vidigal, C., 2007).²⁰

¹⁹ Kubitschek (JK) le propuso a su par norteamericano restablecer el ideal del panamericanismo, pero al mismo tiempo replantearlo, es decir, que buscaba transformar la solidaridad política en una respuesta económica. Sin desarrollo, sostenía, 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 de Brasil. Por otra parte, en 1958, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina habían alcanzado su punto más bajo en años. El sentimiento general del sur del continente se asentaba en que a Washington sólo le importaba la Guerra Fría y combatir al comunismo, mientras que los países iberoamericanos solicitaban asistencia económica para disminuir la brecha que los separaba de los países desarrollados. Esto generó el repudio y las protestas ante la presencia de Nixon, especialmente en Caracas, donde la integridad física del vicepresidente corrió serios riesgos.

²⁰ Una amplia y fundamentada investigación sobre los orígenes y conceptualización del desarrollismo la ofrece el libro de Sikking, K. (2009).

El resultado inmediato de la OPA y sus debates en el seno de la OEA se tradujo en la constitución de una 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 los 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 norteamericana de apoyar la creación del BID. (Cervo, A.L. y Bueno, C., 1992, 361).²¹

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 dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuyos objetivos apuntaban a la estabilidad y la ampliación del intercambio comercial, al desarrollo de nuevas actividades económicas y al 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 este contexto, el mercado común latinoamericano fue percibido por muchos como la principal salida para enfrentar al subdesarrollo. A partir de estas negociaciones, la Argentina y Brasil 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.

2. Conclusiones.

En los años inmediatos que siguieron a la caída de los gobiernos peronista y varguista, Argentina y Brasil se alinearon con la política exterior implementada por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. La dictadura argentina surgida en 1955 no solo se plegó a estas instancias, sino que también consintió en los lineamientos económicos

²¹ 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.

impulsados por Washington. En cambio, Brasil, que adhirió a las políticas panamericanas de los Estados Unidos en materia de política exterior, intentó reforzar su proceso de industrialización con el apoyo norteamericano, y mantener el papel regulador del Estado en el rumbo de su economía. Por otra parte, la política económica de la dictadura argentina, que si bien no pudo dismantelar el creciente aparato industrial desarrollado por el gobierno anterior, retomó las políticas liberales intentando prescindir del Estado orientador en asuntos económicos. Al mismo tiempo, se incorporó a las prácticas multilaterales implementadas en Bretton Woods y abandonó la política de la tercera posición en el ámbito de la política exterior. Brasil continuó, en parte, la política económica del varguismo, e intentó profundizar el proceso de sustitución de importaciones complejo, al tiempo que se alineó en el mundo occidental junto a los Estados Unidos. La dictadura argentina intentó reeditar el modelo agroexportador, pero las transformaciones impuestas por el peronismo habían modificado las relaciones de fuerza, de tal modo que el sector industrial no pudo ser doblegado. Esta situación fue percibida por los sectores que pugnaban a favor del desarrollo económico, del cual Arturo Frondizi fue su representante más conspicuo. Es entonces, a partir de 1958, cuando la Argentina y Brasil intentaron compatibilizar sus políticas económicas mediante los modelos de desarrollo, con los cuales sus gobiernos coincidían. Pero estos puntos en común cargaban con un marco preexistente de antagonismos históricos geoestratégicos de sospechas, prevenciones y recelos mutuos que no pudo ser disimulado. No obstante, los dos países coincidieron en algunos intentos regionales como el intento de implementar la OPA, la constitución del BID, y ya en 1960, la creación de la ALALC.

Lista de Referencias.

Cano, W. (2000). *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP.

Cervo A. L. y Bueno, C. (1992). *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Editoria Ática.

Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*, tomo XIII, "Las relaciones políticas, 1943-1966". Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1971). *Política exterior argentina, 1930-1962*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Ferreira Lima, Heitor, (1970). *História político-económica e industrial do Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- Gerchunoff, P. (1989). "A Note on the Economic Policies of the Liberating Revolution", en Guido di Tella and Rudiger Dornbusch (eds.) (1989). *The political economic of Argentina, 1946-1983*, University of Pittsburgh Press.
- Guglielmelli Juan, E. (1976). *Argentina, Brasil y la bomba atómica*. Buenos Aires: Tierra Nueva.
- Lucángeli, J. (1989). "Política comercial y desempeño industrial - La experiencia argentina de los últimos cuarenta años". *Boletín Informativo Techint N° 259* (1989). Buenos Aires.
- Madrid, E. (2008). "Argentina-Brasil: entre el desarrollo y la cooperación". *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, N° 33/34.
- Malan, Pedro Sampaio, "Relações económicas internacionais do Brasil (1945-1964)", en Fausto, Boris, org. (1986). *História geral da civilização brasileira* (1986). São Paulo: Difel.
- Moniz Bandeira, L. A. (1993). *Estado nacional e política internacional na América Latina*. Brasilia: Editora Universidade de Brasília.
- Rapoport, M., (2015). *Historia oral de la política exterior argentina, 1930-1966*. Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Emecé.
- Selser, G. (1988). *El país a precio de costo*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- Skidmore, T.E. (1988). *Uma história do Brasil*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Sikking, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistschek*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Travassos, M. (1935). *Projeção continental do Brasil*, São Paulo: Companhia Editora Nacional.

Vicente, R. (2004). “El gobierno de la ‘Revolución Libertadora’ y un nuevo relacionamiento económico internacional argentino, 1955-1958”. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nro.28, 2do. semestre de 2004.

Victor, M. (1965). *Cinco años que abalaran o Brasil (de Jânio Quadros ao marechal Castelo Branco)*. Río de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Vidigal, C. (2007). *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad de Brasilia.

Whitaker, A. P. (1976). *The United States and the Southern Cone. Argentina, Chile and Uruguay*. Cambridge: Harvard University Press..