

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

Brasil y Argentina en el proceso de integración económica de los '60 en el marco de las relaciones con Estados Unidos.

Romano, Silvina María (UNC / CONICET).

Cita:

Romano, Silvina María (UNC / CONICET). (2007). *Brasil y Argentina en el proceso de integración económica de los '60 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/1034>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Tucumán, 19 al 21 de Septiembre de 2007

Título: **Brasil y Argentina en el proceso de integración económica de los '60 en el marco de las relaciones con Estados Unidos.**

Mesa Temática Abierta: **MESA 115: En el bicentenario de la emancipación: Dependencia, formaciones nacionales y relaciones internacionales contemporáneas de América latina.**

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional de Córdoba

Autor/res-as: Silvina María Romano. Lic en Historia y Lic. en Comunicación Social (Universidad Nacional de Córdoba). Doctoranda del Doctorado en Ciencia Política, Centro Estudios Avanzados, UNC. Becaria de Postgrado de Tipo I de CONICET.

En este trabajo nos centraremos en el rol asumido por Brasil y Argentina en el proceso de integración institucionalizado en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹ a principios de 1960, teniendo en cuenta las relaciones con Estados Unidos como potencia hegemónica continental.²

El centro de reflexión lo constituye la ALALC por ser el primer proyecto de integración económica de alcance regional, que incluyó a la mayoría de los países latinoamericanos. Las relaciones entre Argentina y Brasil interesan en tanto se presentan como los países de mayor gravitación en el Cono Sur, y consideramos que históricamente estas relaciones se han desarrollado de manera complementaria o contradictoria con respecto a la política

¹ El Tratado de Montevideo (1960) que dio origen a la ALALC fue firmado por Argentina, Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Paraguay y Perú, sumándose México y posteriormente Venezuela, Ecuador y Colombia.

² Aclaremos esto porque a nivel económico, la influencia de Estados Unidos resultó muy significativa a nivel de inversión por lo menos desde los años '30 (Furtado, Celso *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL, 1971) mientras que a nivel militar consideramos que el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR, 1947) marcó la dependencia de los países latinoamericanos respecto de los objetivos de Estados Unidos en el orden bipolar. No obstante, en el plano de lo político, los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1952; 1952-1955) y de Getúlio Vargas (1930-1945; 1851-1954) se mostraron reacios a la influencia directa del *establishment* norteamericano, si bien siguieron manteniendo compromisos económicos con dicho país (en el caso de Perón, esto resultó más evidente en su segundo gobierno) Candeas, A.W "Relações Brasil-Argentina: uma análise dos abanicos e recuos" *Revista Brasileira Política Internacional*, n° 48, 2005.

exterior de las Grandes Potencias, siendo Estados Unidos el gobierno que demostró mayor gravitación en la región durante el período abordado³.

Es necesario mencionar brevemente algunos antecedentes de la problemática abordar aquí, a fin de enumerar ciertas continuidades y rupturas, tanto en el plano de las relaciones interamericanas, como a nivel de la integración regional.

Hacia 1941, en la Conferencia Regional del Plata (Montevideo) los países de la región se reunieron con el objetivo de impulsar un mayor acercamiento, en orden al aumento del comercio intrarregional, esta iniciativa fue muy bien recibida por el gobierno de Estados Unidos, que aprovechó la oportunidad para comunicar su intención de colaborar con la industrialización y el desarrollo de los países de la región. Debemos recordar, asimismo, que un año después se llevó a cabo la Conferencia de Río, en la cual Estados Unidos exigió la “alienación” de los países latinoamericanos, condición que no aceptaron los gobiernos de Argentina y Chile⁴. A nivel regional, Argentina firmó con Chile el Acta de Santiago (1953) además de acuerdos bilaterales con Paraguay, Bolivia y Ecuador en los cuales se promovía explícitamente la integración y la unión económica, y sentando precedentes fundamentales en tanto acuerdos concretados al margen de los organismos panamericanos⁵.

Algunas características del surgimiento y puesta en práctica de la ALALC

En 1960 se firma el Tratado de Montevideo, que dio lugar a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Este proyecto de integración fue diagramado y operacionalizado bajo las directivas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y concentraba algunos de los postulados que caracterizaban al pensamiento estructuralista latinoamericano. El eje de la integración debía ser la industria sustitutiva de importaciones, que se complementaba con una concepción de desarrollo asociada a una redistribución de los recursos y a una justicia social, más allá del crecimiento económico⁶.

³ Rapoport, M. y Laufer, R. “Los Estados Unidos ante Brasil y Argentina. Los golpes militares en la década del ‘60” *Estudios disciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol 11, n° 2 julio-diciembre 2000 [en línea]. Disponible en: http://www.tau.ac.il/eial/XI_2/rapoport.html

⁴ Rapoport, M y Madrid, E. “Los países del Cono Sur y las grandes potencias” en Rapoport, M y Cerro, A. *El Cono Sur. Una Historia Común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 248.

⁵ Otero, D. “Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur, siglo XX” en Rapoport, M y Cerro, A. *Ibid.* P. 213.

⁶ CEPAL *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL-Editorial Universitaria, 1969; Prebisch, R. “Reflexiones sobre la integración económica latinoamericana”. *Estado y Economía*. Año VI, n°1. Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, UNC, 1962. El estructuralismo latinoamericano, impulsado básicamente por los miembros de la CEPAL, retomaba algunas de las propuestas de las teorías del desarrollo, pero las combinaba con posturas que cuestionaban parte de tales premisas. De esta manera las críticas keynesianas a la economía neoclásica fueron articuladas con una suerte de perspectiva

De esta manera, la integración económica era concebida como uno de los caminos para intentar superar la crisis que caracterizaba a las economías de la región, en tanto implicaba una ampliación del mercado y con ello una mayor posibilidad de atracción de capitales extranjeros; la alternativa de lograr un desarrollo industrial complementario entre los países de la región (teniendo como eje la industria sustitutiva de importaciones), y la conformación de un bloque que permitiera un mayor poder de negociación a nivel internacional teniendo en cuenta el creciente deterioro de los términos de intercambio y la disminución de la participación de las materias primas de los países periféricos en el comercio entre los países centrales.⁷

Es importante tener en cuenta el rol que jugaron los países del Cono Sur en lo relativo a la integración regional.⁸ Hasta la década de 1960, el mayor nivel de intercambio de Latinoamérica se daba entre los países meridionales; de cualquier manera, cuando Argentina, Brasil, Chile y Uruguay comenzaron a discutir la posibilidad de conformar una zona de libre comercio (en el marco de la CEPAL) se tuvo en cuenta al resto de los países de América Latina como potenciales participantes del proyecto. La propuesta planteada por estos cuatro países surgió en abril de 1959, teniendo en cuenta la conveniencia de adherirse a las normativas del GATT (Acuerdo General sobre los Aranceles Aduaneros) respecto de la liberalización comercial. En el artículo XXIV de este organismo se disponía que entre dos o más territorios aduaneros podrían eliminarse los derechos y otras restricciones respecto a lo esencial del intercambio de productos originarios de los mismos, sin que fuera obligatorio unificar los aranceles de los países que forman parte de la zona frente al resto del mundo y siempre que los respectivos aranceles aduaneros aplicables a los terceros países no fueran, en conjunto, mas elevados de lo que eran al conformarse la zona.⁹

“marxista schumpeteriana”, atendiendo a que el sistema capitalista de libre empresa no era armónico y se desarrollaba con “saltos” y “desequilibrios”, dinámica que se asentaba en un sistema internacional organizado en centro-periferia, ciudad-campo, etc, postura que implicaba en última instancia la idea de explotación. También tuvieron incidencia los postulados de Hirschman y Myrdal, que disientían con la posibilidad de “crecimiento equilibrado” en los países atrasados, además de asignar un rol fundamental al Estado en la planificación, la protección del mercado y la promoción de la industria. Lusting, N. “Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo” en *Colección de estudios CIESPLAN* n° 23. Marzo, 1988, pp 35-50. Myrdal, G. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: FCE, 1964 (1957).

⁷ CEPAL, 1959 *El Mercado Común Latinoamericano*. México D.F: CEPAL, ONU; Ferrer, A. 1976 *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*. México: FCE.

⁸ La importancia reside en que este protagonismo de los países del sur de América Latina se refleja hoy en la conformación y desarrollo del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde principio de 1990.

⁹ Ortiz Urzúa, G. *La ALALC y el Tratado de Montevideo*. Editorial Jurídica de Chile: Santiago de Chile, 1964.p, 118-119.

Así es que Argentina, Brasil, Chile y Uruguay promovieron la integración con el objetivo de llegar a un acuerdo multilateral capaz de liberalizar el comercio mutuo, con el objetivo de reducir los obstáculos que limitaban las transacciones intrarregionales, hasta ese entonces únicamente bilaterales.

El Tratado de Montevideo, establecía una zona de libre comercio: tenía por objetivo la liberalización de lo esencial del intercambio recíproco, la eliminación de las restricciones a la comercialización y a la circulación de los factores productivos. El contenido del documento puede resumirse en los siguientes puntos: un programa destinado a liberar el comercio entre los países miembros en un período de 12 años; para ello se utilizarían las listas nacionales y una lista común que permitieran una desgravación gradual; se fomentaría la complementariedad de las economías para facilitar el desarrollo industrial; se aplicaría la cláusula de la nación mas favorecida; se permitiría la utilización de cláusulas de salvedad que incluyeran restricciones no discriminatorias a las importaciones, si así lo requiriera la economía del país; la aplicabilidad de disposiciones especiales para la protección de determinados productos agrícolas; un trato diferencial para los países menos desarrollados dentro del área; la conformación de órganos administrativos para llevar a cabo el proyecto de la integración.

¿Qué importancia otorgaron los gobiernos de Brasil y Argentina a la ALALC?

Siguiendo algunas estadísticas podemos decir que Argentina participó muy activamente en el comercio regional, en tanto del comercio total de este país en el año 1960 el intercambio con los países de la Zona resultó ser de un 11.6%; en 1965 ascendió a un 18.9% para alcanzar el 21.2% del comercio total en 1970. A diferencia de Argentina, Brasil tuvo menor participación en el comercio regional: en 1960 el comercio con la ALALC alcanzaba el 7.13% del comercio total; en 1965 el 14.5%, disminuyendo al 10.9% en 1970 (INTAL, 1969; ALALC, 1970, Banco de Venezuela, 1971)

Con respecto a los productos intercambiados al interior de la ALALC, prevaleció el comercio de materias primas o de productos con escaso valor agregado como los alimentos¹⁰ y la industria liviana, mientras que el intercambio de productos con alto valor agregado no llegó a los niveles esperados en un comienzo. Así es que, si bien hubo una participación de manufacturas en el tráfico zonal, era insignificante en comparación con los productos primarios¹¹. Aquí es importante resaltar que Brasil recibió una importante

¹⁰ United States Congress. Joint Economic Comitee. *Subcomitee in interamerican economic relationships. Latinamerican development and western hemisphere trade*. Washington DC., 1965, p. 62.

¹¹ United States Congress. Joint Economic Comitee. (Op. Cit.), p. 60; Haas, E. y Schmitter, P. "The politics of economics in Latin American regionalism: The Latinamerican Free Trade Association after

inyección de capitales norteamericanos para el desarrollo de la manufactura, así es que la inversión directa estadounidense en dicho sector a principios de 1970 alcanzaba 752 millones de dólares en México, 722 millones de dólares en Brasil y 617 millones de dólares en Argentina.¹²

El intercambio entre los países se basaba en un mecanismo de listas nacionales, pero en general, no se incluyeron en dichas listas aquellos productos fundamentales para la economía local. La mayoría de los artículos más comerciados no formaban parte del programa de liberalización porque eran productos agropecuarios que estaban exentos de tratamiento hasta 1973, de acuerdo con el artículo XXIII del Tratado de Montevideo que establecía un trato especial en estos casos. Incluso, esta fecha fue postergada por la resolución n° 97 de la Conferencia, en la cual se acordó que las restricciones y aranceles sobre estos productos podrían prolongarse más allá de 1973. Por consiguiente, los bienes fundamentales en el comercio de la ALALC, como el trigo y el petróleo no lograron formar parte de la lista común. Esto indica que hubo una tendencia hacia la “liberalización” de materias primas o productos elaborados irrelevantes para las economías nacionales, mientras que se demostraba un verdadero rechazo a liberar aquellos artículos de mayor peso en las balanzas de pago nacionales. Esto puede percibirse en la disminución paulatina del porcentaje de concesiones realizadas por las partes contratantes a las listas nacionales. La mayoría de las concesiones arancelarias fueron pactadas entre 1962 y 1963, observándose un inquietante estancamiento en las negociaciones a lo largo de los años posteriores: “después de la Conferencia [de la ALALC] de 1963, la cantidad de concesiones en listas nacionales exitosamente negociadas comenzaron a declinar persistentemente y cuando en 1969 se estableció el Grupo Andino fueron cada vez menos”.¹³

A esto se sumó un fuerte desequilibrio al interior de la región en lo relativo a la inversión de capital extranjero. Este capital, en su mayor parte de origen norteamericano, se dirigió hacia el sector extractivo y a la manufactura. La zona andina recibió inversiones iniciales importantes para explotación de petróleo y minerales, mientras que en Brasil, Argentina y México las inversiones se dirigieron a la industria manufacturera, aprovechando los

four years of operation”. *Monograph Series in World Affairs*. n°. 2. Universidad de Denver, The Social Science Foundation and Graduate School of International Studies: Estados Unidos, 1965. p. 11.

¹² Naciones Unidas. *Estudio económico para América Latina, 1953 hasta el presente*. México, 1970. Con respecto a la inversión privada norteamericana en Brasil y en América Latina, resulta fundamental el trabajo de Celso Furtado, *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL, 1971, p. 55.

¹³ Sloan, J. “La ALALC: una evaluación de sus logros y sus fracasos”. *Integración Latinoamericana*. Año 4. n° 4. BID-INTAL: Buenos Aires, 1979, p. 43.

mercados internos de mayores dimensiones.¹⁴ El problema residía en la inexistencia de una regulación conjunta respecto del capital extranjero, lo cual obstaculizaba la posibilidad de “complementar” las economías, en particular el sector industrial. Por otra parte, el sector extractivo resultaba sumamente rentable, en tanto requería de una fuerte inversión inicial, pero no necesitaba de importantes inversiones posteriores para resultar rentable.¹⁵ En el caso de la manufactura, la competencia de las firmas extranjeras con las locales, no contribuyó al desarrollo de la industria a nivel regional en términos de complementariedad, sino que más bien tendió al desarrollo de “islas” productivas.¹⁶

Revisando algunas de las normativas a nivel nacional relativas al capital extranjero, en general (y en consonancia con lo pautado en la ALALC) se intentaba favorecer al capital extranjero.¹⁷ Esto se visualizó (entre otras cuestiones) en los acuerdos de complementación, que en su mayoría, fueron realizados entre empresas internacionales en las economías más grandes de la ALALC, las cuales agrupaban el 70% de las inversiones extranjeras. Estas empresas multinacionales directamente compraban las firmas locales, beneficiándose con las concesiones y rebajas arancelarias de la zona de libre comercio latinoamericana.¹⁸

Tales características de la puesta en práctica de la ALALC hallaban sustento en la falta de voluntad de los gobiernos para cumplir las pautas del Tratado de Montevideo y a las ambigüedades presentes en la letra del mismo. Esto condujo, entre otras cuestiones, a agravar la situación desfavorable de las economías más pequeñas, en tanto se ensanchaba la brecha con México, Brasil y Argentina. A esto habría que sumar los resultados negativos emanados del proceso de sustitución de importaciones en un contexto económico global que complicaba la situación de América Latina.¹⁹ A su vez, es fundamental resaltar la marcada tendencia hacia el bilateralismo, en reemplazo de posturas y acuerdos multilaterales, reflejada en la contradicción entre la aplicación de la Cláusula de la Nación

¹⁴ Nicolau, S. *La inversión extranjera directa en los países de la ALALC: Estudio descriptivo del tratamiento al capital foráneo*. ALALC: México, 1968.

¹⁵ Prado Jr., C. 1957 *Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica*.

¹⁶ Tavares, M. “La CEPAL y la integración de América Latina” *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario, Octubre, 1998; Grunwald, J., Wionczek, M. y Carnoy, M. *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*. CEMLA: México, 1973.

¹⁷ Las nacionalizaciones de empresas y recursos naturales no desalentaron la inversión norteamericana en los '60, debido que a comparación con otras regiones (Canadá o Europa Occidental) la rentabilidad era mayor. Esto se refleja en las remesas por utilidades en el sector extractivo (Naciones Unidas *Estudio económico para América Latina, 1953 hasta el presente*. México DF, 1970). Estas ventajas también resultaban visibles en el sector manufacturero (Barnet, R. y Müller, R. *Poder Global: a força incontrolável das multinacionais*.: Río de Janeiro: Record, 1974).

¹⁸ Grunwald, J.; Wionczek, M. y Carnoy, M. *Ibid.*, p 138.

¹⁹ Thorp, Rose M. 2000 [1994] “Las economías latinoamericanas 1939c.- 1950” en Bethell, Leslie *Historia de América Latina. Economía y sociedad desde 1930*. Tomo XI. Barcelona: Crítica.

mas Favorecida y los cláusulas preferenciales (es decir, las excepciones a las pautas generales del Tratado).²⁰

Agregamos a los factores decisivos en el estancamiento de la ALALC el efecto del capital extranjero multinacional que se instaló en América Latina, que resultó ser contraproducente en la concreción de las metas de la integración. Raúl Prebisch (primer Director de la CEPAL) manifestaba claramente que el capital extranjero era necesario para llevar a cabo la primera etapa de sustitución de importaciones, pero luego, en una segunda etapa, los insumos y maquinarias deberían ser producidos a nivel regional. Asimismo, resultaría de mayor provecho para los países latinoamericanos recibir capital “oficial” en lugar de privado, a fin de evitar desequilibrios en las balanzas de pago.²¹

En síntesis, observamos que el accionar de las multinacionales junto con la falta de voluntad política, constituyeron algunos de los elementos que obstaculizaron el desarrollo de la ALALC.²²

La política exterior del gobierno norteamericano en América Latina

Al momento en que América Latina concretaba la ALALC, el gobierno de los Estados Unidos, bajo la administración de John F. Kennedy (1961-1963) lanzaba la Alianza para el Progreso, uno de los proyectos que generó mayores expectativas a nivel oficial y de opinión pública en América Latina.

En el documento que agrupa las premisas, metas y medios de la Alianza para el Progreso, quedaban detallados los objetivos del gobierno norteamericano para América Latina, a saber: lograr que los países latinoamericanos accedieran a gobiernos “democráticos” y representativos, apoyados por economías viables capaces de participar en la comunidad mundial, posicionándose del lado de las “democracias” occidentales en la lucha de poder dada por la Guerra Fría.; que logran satisfacer las necesidades de justicia y bienestar de los pueblos; concientizar a los pueblos y gobiernos acerca de la “amenaza comunista”, especialmente ejemplificada en Cuba y asegurar la capacidad y habilidad de Estados Unidos para vencerla. A fin de lograr estas metas, proponían: atacar las causas de descontento social asistiendo a aquellos países que se esforzaban por lograr el progreso económico y social; fortificar la voluntad y capacidad de los gobiernos –haciendo énfasis

²⁰ BID- INTAL. “Seminario sobre la reestructuración de la ALALC. Resumen de las intervenciones” *Integración Latinoamericana*. Año 4, n°. 4. Buenos Aires, 1979.

²¹ Prebisch, R, 1963 Op. Cit; CEPAL, 1969, Op. Cit.

²² Tavares, M. Op. Cit., pp 213-218.

en la seguridad interna— para vencer las fuerzas aliadas o auspiciadas por el comunismo internacional o por el régimen de Fidel Castro.

Además, el gobierno norteamericano proponía reforzar la solidaridad hemisférica mediante el liderazgo efectivo de Estados Unidos, respetando todos los compromisos interamericanos establecidos, apoyando fuertemente a la Organización de los Estados Americanos (OEA), consultando a los países del continente antes de llevar a cabo acciones que pudieran afectarlos; fomentando acciones colectivas e individuales contra el bloque comunista mediante el control de las actividades, el comercio y las representaciones comunistas; buscando todos los medios posibles, incluyendo las medidas de la OEA. Estos objetivos se complementaban con los de debilitar, aislar y lograr la caída del régimen de Castro en Cuba y establecer acuerdos de seguridad especialmente en el área del Caribe para vencer posibles intentos del régimen castrista destinados a subvertir los gobiernos del área.

A continuación de estos objetivos político-militares, se planteaban los económicos y sociales: priorizar la ayuda a América Latina para mejoras en salud y educación, para lograr una reforma en sus sistemas impositivos y administrativos, mejoras en las viviendas, una mejor y más equitativa utilización de la tierra, construcción de caminos, establecimiento de empresas productivas y, finalmente, una mejor distribución del ingreso.²³

Estos lineamientos resultan similares a los expuestos en la Carta de Punta del Este (1961), sólo que en la ciudad uruguaya, en lugar de comenzar con lo político-militar se puntualizó en lo económico social, mencionando como cuestión secundaria lo relativo al avance comunista y a la necesidad de mejorar la “seguridad interna”. Justamente en consonancia con tales necesidades, el *establishment* de Kennedy sostenía: “La necesidad acuciante en Latinoamérica es promover la revolución de la clase media tan rápido como sea posible. El corolario es que, si las clases altas [*possessing classes*] de América Latina hacen imposible la revolución de la clase media, generarán inevitablemente una revolución de los trabajadores y de los campesinos, esto es, si destruyen a Betancourt, garantizarán a Castro o a Perón”.²⁴

Para ello resultaba fundamental la implementación de una estrategia destinada a “contener la subversión”, finalmente sintetizada en la “Doctrina de Seguridad Interna”, que mantenía una continuidad con los Programas de Asistencia Militar y con la Doctrina

²³ United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963. Vol XII. Doc. 15. Guide Lines Paper.

²⁴ United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963. Vol XII. Doc.7. Memorandum from the President’s Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy.

de Seguridad Hemisférica del gobierno de su predecesor, Dwight Eisenhower (1953-1961). La nueva doctrina implicaba acuerdos de seguridad colectiva, asistencia militar y políticas para el control de armamentos. Los problemas de seguridad a los que se enfrentaban eran: el de la agresión extracontinental; el de la agresión entre Estados del continente; la agresión indirecta y la “subversión”.

En septiembre de 1961, Kennedy discutía con los funcionarios del Departamento de Estado la imperiosa necesidad de enfrentar la “guerrilla”. El presidente comentaba que le había sido sugerida la fundación de un campo de entrenamiento similar a las academias del FBI, para traer a oficiales de diferentes países de Latinoamérica por uno o dos meses. Allí habría gente del FBI que enseñaría las técnicas utilizadas por este organismo para combatir el comunismo. Estos espacios ayudarían, también, a fortalecer los vínculos con los militares latinoamericanos.²⁵

A pesar del rol que se concedía a los militares en el marco de la Alianza, se les pedía encarecidamente que mantuvieran una postura “apolítica”, que promovieran la “democracia” y apoyaran a los gobiernos constitucionales. No obstante, el gobierno norteamericano, estaba muy conciente del rol “político” que históricamente habían desempeñado los militares en América Latina, ya fuese directa o indirectamente, limitando las decisiones de los gobiernos civiles²⁶

Podemos sintetizar el rol de Estados Unidos respecto de la Seguridad Continental, con la siguiente afirmación realizada por el Cuerpo de *Joint Chiefs of Staff* durante la gestión Kennedy: “Los militares norteamericanos en Latinoamérica están realizando un buen trabajo reforzando la seguridad interna en el Hemisferio Sur. Con una buena dirección desde la cúpula y con coordinación y cooperación entre los militares y otras agencias ejecutivas del gobierno, desde arriba hacia abajo, las Fuerzas Armadas de Estados Unidos pueden hacer mucho para cumplir con los objetivos norteamericanos y ayudar a los latinoamericanos a aprovechar los beneficios de la Alianza para el Progreso, así como también sus propios recursos”.²⁷

Debemos recordar que a nivel de discursos oficial, predominaban los objetivos orientados hacia el desarrollo económico y social, particularmente los centrados en la ayuda y pospréstamos oficiales. La “ayuda” económica norteamericana en el marco de la

²⁵ United States Department of State. Foreign Relations 1961-1963. Vol XII. Doc. 80. National Security Memorandum N° 88.

²⁶ United States Department of State. Foreign Relations 1961-1963. Vol XII. Doc 92. Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Battle) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy).

²⁷ United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963 Vol XII. Doc.89. Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Kennedy.

Alianza se caracterizaba por lo siguiente: “Virtualmente todos los préstamos de Estados Unidos tienen ahora como condición la compra de bienes y servicios en Estados Unidos. Deben emplearse barcos norteamericanos para transportar por lo menos el 50% de la carga a pesar de las cargas más elevadas de aquellos”.²⁸

A los préstamos atados, se sumaba el saldo negativo en las balanzas de pago originado por las inversiones privadas norteamericanas en América Latina. Esto nos da la pauta de que la región era considerada como un espacio económico importante para el *establishment* (o la elite del poder) norteamericano, que terminaba por amoldar la Alianza para el Progreso a favor de sus propios intereses. Justamente, una de las disputas con algunos países de la región se generó en torno a la expropiación (o la amenaza de expropiación) de compañías petroleras norteamericanas: “Tenemos a Argentina a punto de expropiar propiedades de petróleo. Brasil está enfermo. Goulart es un irresponsable. Casi a cualquier lado que miramos, tenemos problemas...”²⁹ (aunque como mencionábamos al principio, esto no impidió la inversión norteamericana en los países de la región).

Por último, es importante destacar el fomento del bilateralismo por parte del gobierno norteamericano que cristalizó en el “sistema del aliado preferencial”, con Brasil, Argentina y México, las economías “grandes” de la región. Debemos tener en cuenta que estos tres países eran considerados la columna vertebral de la ALALC, y en cuanto uno retrocediese o retirara su apoyo a la integración (directa o indirectamente), debilitaría a la Asociación en su conjunto.

Las relaciones de Brasil con Estados Unidos

A partir del gobierno de Getulio Vargas, se percibe claramente la tendencia del gobierno brasileño a buscar una mayor autonomía. Justamente, J. Kubistchek (1956-1961) intenta profundizar ese aspecto de la política exterior. El proyecto a nivel nacional durante su gestión, se centró en el desarrollo industrial y el impulso del consumo de la clase media

²⁸ Morray, J. P. “Estados Unidos y América Latina” en Petras, J. y Zeitlin, M. *América Latina: ¿Revolución o reforma?* Buenos Aires: Tiempo contemporáneo 1973, p. 115. Podemos agregar asimismo: “La clave en hacer un ajuste en los préstamos es lograr un arreglo atado. El Estado argumenta que podemos maximizar nuestras chances de movilizar a los gobiernos si seguimos la formula que utilizamos en el BID –nuestros dólares sólo pueden ser utilizados para adquirir bienes y servicios de los Estados Unidos o de otros países miembros del Grupo Andino. Esta es la fórmula que utilizamos también en nuestros préstamos al Banco Central Centroamericano de Integración (permitimos esta flexibilidad en Latinoamérica, porque una gran proporción del cambio latinoamericano, eventualmente vuelve a los Estados Unidos, así no estuviere directamente atado a los préstamos norteamericanos)”. United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 71. Action Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson.

²⁹ United States Department of State. Foreign Relations. 1964-1968, Vol. XXXI. Doc. 1-20. Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann).

urbana; para ello resultaba necesario contar con capital extranjero. Así es que las relaciones con Estados Unidos se plantean en términos de cooperación dependiente pero sin dejar de lado otras alternativas, tales como el comercio con la URSS, con China y con los países latinoamericanos; así como el lanzamiento de la Operación Panamericana.³⁰

Janio Quadros (enero-agosto 1961), el sucesor de Kubistchek, manifestando una cierta continuidad con el anterior gobierno, se guió por una “Política Exterior Independiente” (PEI) caracterizada por su universalismo y pragmatismo.³¹ El pragmatismo constituía una pieza clave de la PEI, pero a la vez se impulsaba la renuncia a cualquier tipo de alineamiento con intereses externos. Precisamente, uno de los pilares fundamentales de la PEI era la reafirmación del principio de la no intervención.³² Este aspecto quedó claramente asentado en el Acuerdo de Uruguayana, que marcó un antecedente para las posturas de Argentina y Brasil frente al intento de expulsión de Cuba del sistema interamericano³³. Esta política se asimilaba en algún punto a la “Tercera Posición” de Perón.³⁴

Luego de la renuncia inesperada de Quadros, asume la presidencia Joao Goulart en agosto de 1961 (hasta 1964), generando preocupación en los sectores conservadores debido a que provenía del PTB, y por lo tanto, contaba con el apoyo del sindicalismo y del ala nacionalista del ejército. A nivel nacional intentó impulsar el desarrollo económico-social mediante medidas redistributivas, la expropiación de compañías extranjeras, la alfabetización masiva, etc. A nivel de política exterior continuó con la PEI que aspiraba a mejorar la inserción brasileña en el escenario político y económico internacional mediante la promoción de la paz mundial, la coexistencia pacífica entre las superpotencias y el desarme, así como la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención. A su vez, continuaba con la ampliación del comercio internacional, intercambiando con el bloque soviético e intentando procurar compradores para sus materias primas.³⁵ Al igual que los anteriores gobiernos, conservó importantes vínculos económicos con Estados Unidos.

³⁰ Moneta, J.C. “La política exterior del Brasil” en Puig, J.C.; Moneta, J.C., Perez Llana, C; Carella, A. *De la dependencia a la liberación. Política exterior de América Latina*. Buenos Aires: La Bastilla, 1973, p. 115-118.

³¹ Rapoport M. y Madrid, E. Op. Cit, p. 258.

³² Moneta, J.C. Op. Cit, p. 128.

³³ Es interesante agregar que los lineamientos teóricos y programáticos de la PEI se hallan en un trabajo de Helio Jaguaribe, en el cual se manifestaba que si Brasil quería lograr una mayor independencia respecto de Estados Unidos, debía generar vínculos más estrechos con Argentina, de allí el Acuerdo de Uruguayana. Moneta, J.C., Ibid, p. 132.

³⁴ Moniz Bandeira, L.A. *Argentina, Brasil y estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma. 1994, p. 298.

³⁵ Rapoport M., y Laufer, R. Op. Cit.

No obstante, las relaciones entre ambos gobiernos se mostraron claramente afectadas cuando el gobierno brasileño se opuso a las sanciones impulsadas por Estados Unidos contra Cuba en la Conferencia de la OEA llevada a cabo en Punta del Este, en 1962³⁶ y cuando se negó a escuchar los “consejos de reforma democrática” propuestos por el gobierno norteamericano.³⁷

Las primeras manifestaciones de la “disconformidad” del gobierno norteamericano, cristalizaron en el plano económico: la ayuda financiera al gobierno de Brasil disminuyó en un 50% entre 1962 y 1963. Asimismo, en dicho período, en orden a la limitación de remesas, la inversión privada se redujo dramáticamente.³⁸

A medida que Goulart lograba mayor apoyo de la población, algunos sectores del ejército y del mismo gobierno, comenzaron a planificar el derrocamiento, solicitando para ello la ayuda del *establishment* norteamericano. En uno de los comunicados entre el embajador norteamericano en Brasil (Gordon) y funcionarios del Departamento de Estado, queda clara la “gravedad” de la situación: “El examen de la última fase de la crisis nos lleva a concluir que hay peligrosos elementos presentes que antes no estaban, y que parecen marcar un episodio de estado de sitio”³⁹

También se hacía referencia a la “terrible situación económica” que agobiaba a Brasil, asegurando que la inflación había alcanzado un 80% el año anterior, y que las perspectivas para el año en curso eran peores, acompañada por una estanflación que no se vivía desde los '30, en parte debida a la disminución en las inversiones extranjeras (en orden a la “desafortunada” ley sobre remisión de ganancias) y por la reducción de las inversiones locales (debido a la inflación y a la falta de perspectivas). El único punto a favor es en el comercio exterior, pero eso se debe al buen precio que había alcanzado el café.⁴⁰ Vemos aquí cómo se apelaba a la “debilidad” económica para argumentar en contra del gobierno de turno.⁴¹

A la “crítica situación económica” se sumaba una “dramática” situación política: “La única cuestión peor que la situación económica, es la situación política. Goulart es un incompetente, un delincuente juvenil que representa a la minoría de los brasileros.

³⁶ Ibid.

³⁷ United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 208. Summary Record of the 526th Meeting of the National Security Council With the Congressional Leaders

³⁸ Moneta, J.C, Op. Cit, p. 137-138.

³⁹ United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 208. 184. Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State

⁴⁰ United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 185. Memorandum From Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy).

⁴¹ Rapoport, M. y Laufer, R. Op. Cit.

Sobrevivirá a duras penas a la corta. A la larga, probablemente intentará una revolución de tipo peronista, con mucha corrupción en la cúpula y el apoyo de los trabajadores”⁴²

Para sintetizar, los sectores opositores a Goulart y el mismo embajador norteamericano en Brasil, basaron su solicitud de apoyo al gobierno norteamericano en la inestabilidad económica y política del país, que podía estallar en cualquier momento, por lo cual había que tomar medidas de manera inmediata⁴³, y se proponía como líder de la “resistencia democrática” al militar Castelo Branco⁴⁴. Lo interesante es que se sugería implementar una estrategia que permitiera darle un tono de “legalidad” al derrocamiento, en tanto las Fuerzas Armadas brasileñas resultaban ser históricamente agudamente legalistas⁴⁵. Queda claro entonces, que era importante preservar “un tinte de legitimidad”, siguiendo las directivas de la Embajada dando los pasos adecuados para conducir los hechos en esta dirección

Ya en el poder, Castelo Branco aplicó una serie de lineamientos en materia de política exterior (que persistirán hasta finales de la década del '60) orientados hacia una “asociación cooperativa en términos de Gran Dependencia” que se condecía con la puesta en práctica a nivel nacional del modelo de desarrollo dependiente, basado en el modelo de desarrollo canadiense. De esta manera, la seguridad brasileña era concebida en orden al modelo de “defensa asociativa” en el marco de la seguridad continental.⁴⁶ Este “giro” de la política exterior del gobierno de Brasil, lo aproxima al gobierno argentino de Juan C. Onganía, ambos basados en la doctrina de las “fronteras ideológicas” y la “seguridad hemisférica”, así como también orientados –y en especial en el caso de Argentina- por la Doctrina de Seguridad Nacional.⁴⁷ Hacia mediados de 1965, se firmó un Acuerdo entre los jefes de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina a fin de resguardar a ambas naciones de

⁴² United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 185. Ibid.

⁴³ United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI 187. Telegram From the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Department of State/1/Rio de Janeiro, March 28, 1964.

⁴⁴ “Castello Branco, que probablemente sea el general brasileño en servicio más energético, valiente y responsable, es reportado por ARMA recientemente de haber acordado en liderar el grupo de resistencia democrática en el ejército. En su carta el asume su liderazgo...” United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 186. Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State.

⁴⁵ “Hay una interdependencia recíproca entre el Congreso y las fuerzas armadas. La resistencia en el Congreso a las actividades ejecutivas ilegales y a las demandas presidenciales sin garantías para promover el cambio constitucional, dependen de la convicción de que los miembros tengan cobertura militar si toman partido. La tradición legalista de las fuerzas armadas es tan fuerte que ellos desearían, si fuera posible, una cobertura por parte del congreso para emprender cualquier acción contra Goulart. La acción del Congreso, entonces, es una de las piezas clave de la situación” United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 187. Telegram From the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Department of State/1/Rio de Janeiro, March 28, 1964

⁴⁶ Moneta, J.C. Op. Cit, Pp 144, 153.

⁴⁷ Rapoport, M. y Madrid, E. Op. Cit., Pp 260-261.

las “amenazas” por medio de la conformación de un sistema de seguridad con o sin fuerzas permanentes.⁴⁸

A pesar del vínculo con Estados Unidos, Brasil manifestó un mayor grado de “autonomía” que Argentina en lo referido al desarrollo nacional y a las relaciones exteriores, siguiendo el objetivo de superar el status de potencia regional, para devenir en Gran Potencia a nivel mundial, siguiendo el propio “destino manifiesto”. Esta postura centrada en el internismo nacional como fundamento de una política exterior soberana provocó cierto distanciamiento de las doctrinas de seguridad colectiva y fronteras ideológicas promovidas por el gobierno norteamericano.⁴⁹

La lectura por parte de los estadistas e intelectuales argentinos en los '70 sobre la política exterior Brasileña tendió a acusar al gobierno brasileño de revivir las estrategias expansionistas de la época colonial, a la vez que lo culpaban por intentar “neutralizar” la proyección de Argentina en la Cuenca del Plata.⁵⁰

Las relaciones de Argentina con Estados Unidos

Las relaciones exteriores de Argentina con Estados Unidos hallan un punto de quiebre importante en la Conferencia de Río de 1942, cuando el gobierno argentino se niega a alinearse a favor de los aliados; no obstante a la vez que se profundiza la brecha con Estados Unidos, Argentina estrecha sus vínculos con Gran Bretaña y se acerca a los países de la región.⁵¹ El presidente Perón instauró la “Tercera Posición” que implicaba entre otras cuestiones un rechazo al alineamiento “automático” al imperialismo: el gobierno no adhirió a las pautas de comercio internacional surgidas del Acuerdo de Bretton Woods, pero incluyó a Argentina en el sistema de seguridad interamericano institucionalizado en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1947). Asimismo, aspiraba a la amplitud en los lazos comerciales, lo cual lo llevó a mantener el intercambio con la URSS (a pesar del claro anticomunismo de Perón). A nivel regional, intentó un claro predominio en el Cono Sur por medio de una política orientada hacia la “solidaridad”. Esto se materializó en el intento de (re) lanzamiento del Tratado de integración económica entre Argentina, Brasil

⁴⁸ Moniz Bandeira, L. Op. Cit., p. 320.

⁴⁹ Ibid., p. 366.

⁵⁰ Moneta, J C. Op. Cit., p 168; Colacrai, M “Perspectivas teóricas en la bibliografía de la política exterior argentina” en Russell, R. (preparador) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs. As: GEL-RIAL, 1992, p 27.

⁵¹ Rapoport, M y Madrid, E. Op. Cit; Otero, Op. Cit.

y Chile (ABC), considerando a Brasil como pieza clave en dicha propuesta. De cualquier manera, Getulio Vargas se negó a participar, por temor a que Perón utilizara el proceso de integración como canal para fomentar su proselitismo a nivel regional.⁵²

Perón fue derrocado por la “Revolución Libertadora” en 1955. En 1956, Argentina adhiere a las normas de Bretton Woods, iniciando las relaciones con el FMI y marcando el ingreso al sistema multilateral. Con el ascenso de A. Frondizi después de elecciones democráticas (las cuales ganó debido a una negociación con el peronismo), se intentó implementar un programa desarrollista que no implicó la desvinculación con los Estados Unidos pero sí algún distanciamiento en materia de política exterior. Por consiguiente, a nivel de relaciones internacionales se produjo una especie de combinación de tesis latinoamericanas (orientadas al desarrollo) y tesis occidentalistas (propias de la Revolución Libertadora).⁵³ Esta mezcla puede observarse en el acercamiento de Frondizi a la región, por un lado, y las ideas que circulaban acerca de una mayor alianza con Estados Unidos en tiempos de democracia. En una nota de La Nación, en ocasión de las elecciones presidenciales en Estados Unidos (1960) se exponen los puntos en común de Nixon y Kennedy en la política respecto de América Latina, asegurando que ambos candidatos comprenden la importancia de la región después de lo sucedido en Cuba. En ese contexto, Argentina adquiriría un papel clave: “Dentro de la política general en América Latina, es inevitable destacar el papel de la Argentina que representa la posibilidad de que una nación latinoamericana logre sus fines económicos y sociales en la democracia y en la libertad económica (...) Cuba y Argentina son hoy en día los dos polos en América Latina. Es natural, entonces, que la política de acercamiento a América Latina que ya ha comenzado el gobierno estadounidense alcance su plenitud en la Argentina”.⁵⁴

Más allá de las percepciones de la prensa, Frondizi insistió en acercarse a Brasil, actitud que según el mismo concebía, constituía una preocupación para el gobierno norteamericano. Esta postura de acercamiento a Brasil, le permite al gobierno argentino poner en práctica “una variante de neutralismo” a fin de despegarse al menos en cierta medida del conflicto bipolar.⁵⁵

La aseveración del presidente argentino tenía algo de cierto, ya que ante su negativa y la de Brasil a expulsar a Cuba de la OEA, tanto sectores conservadores del mismo gobierno argentino sumados a las Fuerzas Armadas y al gobierno norteamericano, concibieron que

⁵² Candeas, A.W . Op. Cit. P, 195.

⁵³ Ibid, p. 196.

⁵⁴ La Nación, 8 noviembre 1960, p 4.

⁵⁵ Moniz Bandeira, L. Op. Cit., p 273, 297.

se estaba apoyando la proliferación del comunismo en América Latina, en lugar de percibirlo como una postura a favor de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención (principio que de hecho, figuraba como primordial en la Carta de la OEA). La primacía de la autodeterminación se vio reflejada asimismo, en la negativa de Argentina a la creación del Colegio Interamericano de Defensa, que Estados Unidos proponía fundar en el marco de la OEA. El gobierno Argentino insistió enérgicamente a Brasil para que tampoco aceptara la propuesta.⁵⁶ A pesar de los argumentos opositores a la conformación de esta institución, el Colegio Interamericano de Defensa (CID) se inauguró en octubre de 1962, con el discurso del Secretario General de la OEA (en ese entonces José A. Mora). El CID depende desde ese entonces hasta la actualidad de fondos provenientes de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa⁵⁷.

El acuerdo de Uruguayana, como hemos mencionado, demostró la posibilidad de estrechar relaciones con Brasil. Pero esto no implicaba una alianza “incondicional”: Frondizi había declarado que era fundamental revertir la asimetría entre ambos países, por lo cual era necesario terminar con el intercambio de materias primas (argentinas) por manufacturas brasileñas.⁵⁸

Después del derrocamiento de Frondizi, la Argentina detenta el rol de “*Key country*” de la región, acercándose aún más a Estados Unidos, dejando en cierta medida de lado sus relaciones con Brasil y el “espíritu integrador” de Uruguayana.⁵⁹ Si bien esta postura en ciertos períodos fue ambigua, por ejemplo durante la cancelación de los contratos petroleros de compañías norteamericanas en Argentina, realizada por el A. Illia, está claro que este presidente y su *establishment* “estaba[n] muy lejos de sustentar un programa de reformas sociales y de política exterior que lo aproximara al caso brasileño”. A pesar de ello, el gobierno norteamericano insistía en lo negativo de la postura “ultranacionalista” de dicha gestión, y al igual que en el Brasil de Goulart, el Departamento de Estado decidió recurrir al “arma financiera” para neutralizar las políticas de la gestión de Illia.⁶⁰

Hubo algunos sectores dentro del gobierno norteamericano (representados entre otros, por los Senadores Jacob Javits y Robert Kennedy) se opusieron a reconocer como legítimo al nuevo gobierno argentino surgido como producto de un Golpe de Estado; pero la presión de algunos grupos fue fundamental, tal como la ejercida por la Cámara de Comercio norteamericana debido a que las inversiones en Argentina sumaban casi 10 mil

⁵⁶ Primera Plana, 20 diciembre 1966, p.13.

⁵⁷ Ver sitio virtual del CID: <http://www.jid.org/sp/college>.

⁵⁸ Otero, D. Op. Cit, p 217.

⁵⁹ Moniz Bandeira, Op. Cit.,p 304.

⁶⁰ Rapoport, M. y Laufer, R. Op. Cit.

millones de dólares, y no podían correr riesgos.⁶¹ Justamente, en uno de los documentos del Departamento de Estado en ocasión de la visita del Senador Robert Kennedy (1965) a algunos países de América Latina, se recomienda al parlamentarista ser muy cauteloso y que “no haga nada en Argentina, debido a que aún queda por resolverse el asunto del petróleo”.⁶²

La tendencia de las Fuerzas Armadas argentinas en el poder político se dirigió claramente hacia un antinacionalismo, en nombre de la “Defensa Occidental”⁶³, lo que le costó una pérdida de gravitación a nivel regional, a diferencia de Brasil, cuya ala militar-política, a pesar de adherir a las doctrinas de seguridad impulsadas por Estados Unidos, mantuvo ciertos parámetros de industrialización y desarrollo nacional.

Una prueba de esto es que en 1967, en una de las reuniones de Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), Argentina propuso la conformación de una “*Stand-by force*” a nivel latinoamericano (en el marco de la Alianza para el Progreso) pero Brasil se opuso debido a que era esperable que la mayoría de los países latinoamericanos considerara de manera negativa este proyecto. El gobierno Chileno aclaró que se oponía terminantemente a “transformar la Alianza para el Progreso en una Santa Alianza”.⁶⁴

Onganía promovió la “integración hacia adentro” a modo de defensa frente al importante crecimiento económico e industrial de Brasil, lo cual se plasmó a nivel teórico en la percepción de Brasil como país de “vocación imperialista”.

De cualquier manera, tanto Brasil como Argentina apoyaron al gobierno estadounidense en la coordinación de los golpes de Estado en Uruguay y Chile. También se sumaron para firmar el Tratado de la Cuenca del Plata (abril 1969), a fin de lograr la integración física de los países de la región y organizar la explotación de los recursos naturales.⁶⁵

Brasil y Argentina en la región

Hemos señalado anteriormente, que un año después de la conformación de la ALALC (1961), estos dos países firmaron el Acuerdo de Uruguayana, que marcó un “hito” en las relaciones entre Brasil y Argentina, que históricamente parecían naciones enfrentadas. Los presidentes Frondizi y Quadros entendieron que no podían seguir compitiendo para

⁶¹ Primera Plana 20-26 diciembre 1966, p. 12.

⁶² United States Department of State. 1964-1868. Vol XXXI. Doc. 32. Memorandum of telephone conversation.

⁶³ Ibid., p 299.

⁶⁴ Ibid, p. 360.

⁶⁵ Ibid., p, 368, 373-374.

influnciar a los paíes vecinos, y que en cambio convenía coordinar esfuerzos para promover un desarrollo conjunto. Este Acuerdo se compuso de una Convención de Amistad y Consulta y de una Declaración. La primera implicaba un sistema de consulta permanente, una mayor integración económica, judicial, financiera y cultural entre ambos Estados, a la vez que se proponía la libre circulación de nacionales. La Declaración de Uruguayana aludía a la participación conjunta para la solución de controversias a nivel internacional, el rechazo a la intervención en la soberanía de las naciones; la acción conjunta para el desarrollo de los paíes de América Latina, etc. Este estrechamiento de vínculos entre los paíes más importantes del Cono Sur preocupó al gobierno norteamericano.

Ahora bien ¿Por qué Argentina y Brasil realizaban un acuerdo de “integración” existiendo la ALALC como medio para impulsar dicha meta? Probablemente esta estrategia se relacionaba con una postura geopolítica y una lectura realista de las relaciones internacionales por parte de los gobiernos, lo cual respondía en cierta medida a la influencia norteamericana en la región. El Acuerdo de Uruguayana fue el único tendiente a apartarse de las premisas “panamericanas”, en tanto los posteriores tratados de seguridad e integración económica (el acordado en 1966 y el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969), reflejaron en mayor medida la incidencia de la Doctrina de Seguridad Nacional y la competencia por el liderazgo regional entre Brasil y Argentina.

Es decir, en el acuerdo de Uruguayana se consolidó, entre otras cuestiones, la prioridad de la autodeterminación de los pueblos. Este aspecto se proyectó a nivel interamericano en las disputas por la expulsión de Cuba de la OEA impulsada por Estados Unidos, que halló resistencia en un bloque de paíes liderados por Argentina y Brasil que no cederían ante la imposición del gobierno norteamericano de legitimar sus acciones unilaterales ya consumadas con la avenencia del voto colectivo en la OEA.

Aquí es importante detenernos aunque brevemente, en las perspectivas teóricas frente a las relaciones internacionales en el tiempo y el espacio aquí estudiados. A lo largo del trabajo pudo vislumbrarse el predominio de ideas y estrategias asociadas a la matriz geopolítica y realista por parte de los gobiernos brasileño y argentino, especialmente a partir de la década de 1940. Esta toma de posición llevaba a una postura defensiva, de resguardo y a la vez de competencia entre Brasil y Argentina, a la vez que conducía a una suerte de estrechamiento con respecto a Estados Unidos, aunque de hecho no fuera absoluto⁶⁶. Estas visiones y prácticas hallaron legitimidad particularmente durante los gobiernos militares en la región.

⁶⁶ Soares de Lima, M. “Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño” en Russell, R. (preparador) Op. Cit p, 57.

En cambio, tanto el gobierno de Quadros como el de Goulart y en alguna medida el de Frondizi, pueden ser asociados a una política exterior “realista reformista” percibida desde la periferia. A esto se denominó más tarde “realismo periférico”.⁶⁷ En cierta consonancia con la autonomía relativa detentada por el gobierno brasileño con respecto a sus relaciones con Estados Unidos, prosperaron los estudios basados en la perspectiva de la dependencia y también estudios fundados en premisas del estructuralismo cepalino. Así, desde la teoría de la dependencia se consideró a Brasil como un país “reproductor” de los mecanismos imperialisistas de los países centrales, tal como la penetración económica y la intervención en asuntos internos de otros estados. Esta corriente se organizó en torno a la idea de Brasil como país satélite “subimperialista”.⁶⁸ Asimismo, en el plano nacional, Brasil implementa el denominado “Modelo de desarrollo asociado”, a modo de réplica del modelo canadiense, que en algún punto se complementaba con la política exterior realista reformista. En los períodos de gobiernos militares, las relaciones con Estados Unidos solían reforzarse en torno al eje geopolítico, considerando la alianza con el gobierno norteamericano como estratégica a fin de lograr la hegemonía a nivel continental e incluso proyectarse como potencia mundial, manteniendo una coincidencia inconfundible con los Estados Unidos en la lucha y contención contra el comunismo soviético.⁶⁹

En el caso de Argentina, la matriz geopolítica y realista fue aún de mayor peso, en tanto los vínculos con Estados Unidos fueron cada vez más estrechos. Así es que Onganía se adhiere a la Doctrina de Seguridad Nacional, promocionando activamente la conformación de una “fuerza de seguridad” continental. Esto coincidió con la implementación de medidas económicas “liberales” que se alejaron definitivamente de la tendencia hacia un desarrollo económico autónomo.

Es importante resaltar que a nivel regional, esta unión del sector conservador y de las Fuerzas Armadas de Brasil y Argentina de mediados de los '60, alarmó a los demás Estados que inmediatamente buscaron la forma de unirse, deseo que se concretó en el Pacto Andino, que no obstante ser una organización sub-regional en el marco de la ALALC, guardaba importantes diferencias con la puesta en práctica del Tratado de Montevideo.⁷⁰ Este Pacto no solo se concretó para superar las asimetrías que no pudieron

⁶⁷ Colacrai, M. Op. Cit.

⁶⁸ Soares de Lima, Op. Cit., p 67.

⁶⁹ Ibid, p. 58.

⁷⁰ Los países que integraron el Pacto Andino (1969) fueron Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. El objetivo de este tratado era el de fomentar el desarrollo equilibrado y armónico entre los Estados miembro y acelerar el su crecimiento por medio de la integración económica. Preveía un trato especial para Bolivia y Ecuador, para evitar el desequilibrio que había fomentado la ALALC. Para lograr el desarrollo equilibrado, consideraban indispensable “controlar” el flujo de capitales extranjeros de manera

ser resueltas por la ALALC, sino que se planteó como alianza política. Es fundamental recalcar que una de las medidas en las cuales se distanciaba de la ALALC era respecto del tratamiento del capital extranjero, que en ese entonces era en su mayor parte originario de Estados Unidos. De hecho, el presidente de Chile, E. Frei, mucho antes de la conformación del Pacto, manifestaba su anhelo de que: “Las veinte naciones [latinoamericanas] pobres y desunidas [integren] una unión poderosa y progresista que pueda tratar con Estados Unidos en plan de igualdad”.⁷¹ Justamente, fue Chile uno de los gobiernos que impulsó la concreción del Consenso de Viña del Mar (1969), aprobado por los representantes de los países ante la Conferencia de la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA) constituida por todos los miembros de la OEA, menos Estados Unidos. El Consenso se centraba entre otras cuestiones en una crítica a la política económica norteamericana respecto de América Latina. El Canciller chileno, Gabriel Valdés declaraba: “Es creencia generalizada que nuestro continente está recibiendo una ayuda real en materia financiera. Las cifras demuestran lo contrario. Podemos afirmar que América Latina está contribuyendo a financiar el desarrollo de Estados Unidos y de otras naciones industriales...”.⁷²

Evidentemente, ni el Pacto Andino, ni el “liderazgo subregional” de Chile agradaron a algunos sectores dirigentes de Argentina y Brasil. Con respecto al Pacto Andino, en Brasil se percibió que los objetivos propuestos afectarían su expansión económica a nivel continental, y el en ese entonces Canciller (Juracy Magalhaes) reaccionó públicamente condenando la amenaza que el Pacto implicaba contra la unidad continental impulsada por la OEA y la ALALC.⁷³ A su vez ante la propuesta del presidente E. Frei de conformar un organismo supranacional regional político (proyecto diseñado por Prebisch, Mayobre y Herrera) con anterioridad a la conformación del Pacto Andino, el Gral. Castelo Branco aseguró que un Mercado Común que no incluyera a Estados Unidos no era viable.⁷⁴ De igual modo, en Argentina se criticaba duramente la postura de Chile en la ALALC, que promovía “no continuar como hasta ahora con la lenta evolución del sistema político

tal de asegurar el saldo positivo de las inversiones. Esto implicaba una especial atención en la planificación como herramienta para lograr un determinado tipo de industria, más allá de los intereses de los inversionistas foráneos. Otro punto específico de este pacto, fue la implantación de los principios de tolerancia mutua y de la no intervención, lo que suponía un compromiso político especial por parte de los integrantes del tratado. Waldman, Peter. *Ensayos sobre política y sociedad en América Latina*. Barcelona: Alfa, 1983, p. 128- 129.

⁷¹ Grunwald, Joseph; Wionczek, Miguel y Carnoy, Martin. *La integración económica latinoamericana y política de Estados Unidos*. CEMLA: México, 1973. p. 10.

⁷² Selser, G. *De la CECLA a la MECLA: O la diplomacia panamericana de la zanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta, 1972, p. 25.

⁷³ Moniz Bandeira, Op. Cit, p. 357.

⁷⁴ Primera Plana, 18 mayo 1965, p 20.

económico de América latina hacia formas comunitarias, sino de acometer una revolución en el nivel internacional”, por lo cual se aconsejaba que Argentina “pase a la ofensiva” en la ALAC.⁷⁵ Tal recomendación no sólo contradecía las bases de cooperación indispensables para la concreción de cualquier integración regional, sino que daba a conocer lo interiorizadas que estaban las pautas relacionadas con la matriz geopolítica y realista que caracterizaban las relaciones exteriores.

Las elites de poder de Brasil y Argentina contribuyeron a reproducir a nivel regional, y en particular al interior de la ALALC, las relaciones centro-periferia, debido a su falta de compromiso con los postulados originales del Tratado de Montevideo y al predominio de sus intereses frente a las necesidades nacionales y regionales.

Por último, deseamos señalar que mientras que Brasil supo mantener una cierta distancia respecto de estados Unidos y reforzar el ala nacionalista de sus Fuerzas Armadas en orden a la continuidad de un proyecto de desarrollo industrial más o menos coherente, Argentina tendió a una “alianza incondicional” con el gobierno norteamericano a partir del Golpe de estado a Illia, exacerbándose en los ’70, lo cual condujo al país hacia una mayor dependencia, caracterizada entre otras cuestiones por el estancamiento del desarrollo industrial y el creciente endeudamiento.

Así es que en la Décima reunión de la OEA, se crea una Fuerza Interamericana de Paz, orientada a resolver el problema de la República Dominicana; hacia 1965 tanto Brasil como Argentina se sumaban para impulsar la creación de una Fuerza Interamericana para la Paz de carácter permanente.⁷⁶

Bibliografía

- Barnet, R. y Müller, R. *Poder Global: a força incontrolável das multinacionais*. Río de Janeiro: Record, 1974.
- BID- INTAL. “Seminario sobre la reestructuración de la ALALC. Resumen de las intervenciones” *Integración Latinoamericana*. Año 4, n°. 4. Buenos Aires, 1979.
- Candeas, A.W “Relações Brasil-Argentina: uma análise dos abanicos e recuos” *Revista Brasileira Política Internacional*, n° 48, 2005.
- CEPAL, 1959 *El Mercado Común Latinoamericano*. México D.F: CEPAL, ONU;
- Colacrai, M “Perspectivas teóricas en la bibliografía de la política exterior argentina” en Russell, R. (preparador) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs. As: GEL-RIAL, 1992

⁷⁵ Primer Plana, 20-26 diciembre, 1966, p 11.

⁷⁶ Moneta, Op. Cit., 175.

- Ferrer, A. *Economía internacional contemporánea. Texto para latinoamericanos*. México: FCE, 1976
- Furtado, C. *El poder económico: Estados Unidos y América Latina*. Buenos Aires: CEAL, 1971
- Grunwald, J.; Wionczek, M. y Carnoy, M. *La integración económica latinoamericana y la política de Estados Unidos*. CEMLA: México, 1973.
- Haas, E. y Schmitter, P. "The politics of economics in Latin American regionalism: The Latinamerican Free Trade Association after four years of operation". *Monograph Series in World Affairs*. n°. 2. Universidad de Denver, The Social Science Foundation and Graduate School of International Studies: Estados Unidos, 1965. p. 11.
- La Nación, 8 noviembre 1960, p 4.
- Lusting, N. "Del estructuralismo al neoestructuralismo: la búsqueda de un paradigma heterodoxo" en *Colección de estudios CIESPLAN* n° 23. Marzo, 1988, pp 35-50.
- Moneta, J.C. "La política exterior del Brasil" en Puig, J.C.; Moneta, J.C., Perez Llana, C; Carella, A. *De la dependencia a la liberación. Política exterior de América Latina*. Buenos Aires: La Bastilla, 1973
- Moniz Bandeira, L.A. *Argentina, Brasil y estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma. 1994
- Murray, J. P. "Estados Unidos y América Latina" en Petras, J.y Zeitlin, M. *América Latina: ¿Revolución o reforma?* Buenos Aires: Tiempo contemporáneo, 1973.
- Myrdal, G. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: FCE, 1964 (1957).
- Naciones Unidas (ONU) *Estudio económico para América Latina, 1953 hasta el presente*. México, 1970
- Nicolau, S. *La inversión extranjera directa en los países de la ALALC: Estudio descriptivo del tratamiento al capital foráneo*. ALALC: México, 1968
- Ortiz Urzúa, G. *La ALALC y el Tratado de Montevideo*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1964.
- Otero, D. "Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono Sur, siglo XX" en Rapoport, M y Cervo
- Prado Jr., C. 1957 Esboço dos Fundamentos da Teoria Econômica.
- Primer Plana, 20-26 diciembre, 1966, p 11.
- Primera Plana 20-26 diciembre 1966, p. 12.
- Primera Plana, 18 mayo 1965, p 20.
- Rapoport, M y Madrid, E. "Los países del Cono Sur y las grandes potencias" en Rapoport, M y Cervo, A. *El Cono Sur. Una Historia Común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002

- Rapoport, M. y Laufer, R. “Los Estados Unidos ante Brasil y Argentina. Los golpes militares en la década del ‘60” *Estudios disciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol 11, n° 2 julio-diciembre 2000 [en línea]. Disponible en: http://www.tau.ac.il/cial/XI_2/rapoport.html
- Selser, G. *De la CECLA a la MECLA: O la diplomacia panamericana de la znanahoria*. Buenos Aires: Carlos Samonta, 1972
- Sloan, J. “La ALALC: una evaluación de sus logros y sus fracasos”. *Integración Latinoamericana*. Año 4. n° 4. BID-INTAL: Buenos Aires, 1979
- Soares de Lima, M. “Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño” en Russell, R. (preparador) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Bs. As: GEL-RIAL, 1992
- Tavares, M. “La CEPAL y la integración de América Latina” *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario, Octubre, 1998, pp 213-218.
- Thorp, R. M. “Las economías latinoamericanas 1939c.- 1950” en Bethell, Leslie *Historia de América Latina, Economía y sociedad desde 1930*. Tomo XI. Barcelona: Crítica. 2000 [1994]
- United States Congress. Joint Economic Comitee. *Subcomitee in interamerican economic relationships. Latinamerican development and western hemisphere trade*. Washington DC., 1965, p. 62.
- Waldman, P. *Ensayos sobre política y sociedad en América Latina*. Barcelona: Alfa, 1983.

Documentos

- United States Department of State. Foreign Relations. 1961-1963. Vol XII. Doc. 15. Guide Lines Paper.
- United States Department of State. Foreign Relations.1961-1963. Vol XII. Doc.7. Memorandum from the President’s Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy.
- United States Department of State. Foreign Relations 1961-1963. Vol XII. Doc. 80. National Security Memorandum N° 88.
- United States Department of State. Foreign Relations 1961-1963. Vol XII. Doc 92. Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Battle) to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy).
- United States Department of State. Foreign Relations.1961-1963 Vol XII. Doc.89. Memorandum from the Joint Chiefs of Staff to President Kennedy.
- United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 71. Action Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson

United States Department of State. Foreign Relations. 1964-1968, Vol. XXXI. Doc. 1-20. Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann)

Baran, P. y Sweezy, P. El capital monopolista Ensayo sobre el orden económico y social de los Estados Unidos. Buenos Aires: Siglo XXI 1969 (1966),

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 208. Summary Record of the 526th Meeting of the National Security Council With the Congressional Leaders

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 208. 184. Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 185. Memorandum From Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy).

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc 185. Ibid.

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI 187. Telegram From the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Department of State/1/Rio de Janeiro, March 28, 1964.

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 186. Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State.

United States Department of State. 1964-1968. V. XXXI. Doc. 187. Telegram From the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Department of State/1/Rio de Janeiro, March 28, 1964

Silvina María Romano

Julio 2007