

# La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo.

Daniel Amicci\*

Este trabajo pretende demostrar que, entre 1958 y 1962, Brasil y Argentina convergieron hacia un proyecto nacional de similares características que alcanzó su máxima expresión en los Acuerdos de Uruguayana. Este desenlace exitoso de la colaboración promovida por Kubistchek y Frondizi, luego profundizada por Quadros, fue el resultado de una recíproca decisión por dejar atrás las tradicionales relaciones competitivas y evolucionar hacia una fase de notables acciones compartidas. Para comprender este cambio paradigmático se han explorado los aspectos relativos a la configuración e influencia del contexto local y del externo, la implementación de una política exterior independiente y la persecución de metas para superar la dependencia económica, sin dejar de evaluar los disímiles enfoques teóricos que identificaban a los actores principales.

**Palabras clave:** relaciones argentino-brasileñas, desarrollismo, política externa independiente, Acuerdos de Uruguayana, Mercosur.

*This paper expects to prove that, between 1958 and 1962, Brazil and Argentina converged towards a national project with similar characteristics, reaching its highest point at the Uruguayana Accords. This successful outcome of the collaboration promoted by Kubistchek and Frondizi, and then further pursued by Quadros, was the result of a mutual decision to leave behind the traditional competitive relations and evolve towards a period of important joint action. In order to understand this paradigm shift, the elements relating to the configuration and influence of the internal and external context, the implementation of an independent foreign politics and the pursuit of objectives that would overcome economic dependency have been explored, while keeping in mind the different theoretic approaches of the main players.*

**Keywords:** Argentina-Brazil relations, developmentalism, independent foreign policy, Uruguayana Agreements, Mercosur

Fecha de recepción: 01/10/2011

Fecha de aceptación: 17/04/2012

## INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se abordará el análisis de la trayectoria que condujo hacia los acuerdos negociados, entre Brasil y Argentina, en la cumbre de Uruguayana de 1961. Ambos países, competidores históricos por el dominio geopolítico del Cono Sur, lograron alcanzar un punto culminante de aproximación mutua, como resultado de la mancomunidad de intereses —tanto en el plano político como en el económico—, durante la etapa del desarrollismo<sup>1</sup>.

1 Una amplia y fundamentada investigación sobre los orígenes y conceptualización del desarrollismo la ofrece el libro de SIKKING, Kathryn (2009). El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistchek. Buenos Aires: Siglo XXI. Otro texto a tener en cuenta es el de DIAZ, Fanor (1977). Conversaciones con Rogelio Frigerio. Buenos Aires: Hachette.

\* Profesor adjunto-investigador de la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina. Correo electrónico: danielamicci@gmail.com

Con la finalidad de describir este proceso de acercamiento, cuyos antecedentes habían sido forjados desde el siglo XIX<sup>2</sup>, se hará referencia, en líneas generales, a las iniciativas pergeñadas en pos de mejorar las relaciones bilaterales durante la fase terminal del gobierno de Juscelino Kubistchek (1956-1961) y, sobre todo, las que surgieron a lo largo del mandato de su sucesor Jânio Quadros (1961) y de su par argentino Arturo Frondizi (1958-1962). Se ha enfatizado en estos dos últimos jefes de Estado en razón de que, durante sus gestiones, se terminaron por concretar las acciones más importantes tendientes a estrechar los lazos de la incipiente y mutua colaboración.

A lo largo de la investigación, que incluyó el uso de diversas fuentes hemerográficas, se han examinado diferentes aspectos que permitieron evaluar la dinámica de este trascendente proceso. Si bien no se trató del primer prototipo de integración, puesto que ya existían otros precedentes<sup>3</sup>, este proceso apuntaló los cimientos sobre los cuales se asentaría la base de futuras negociaciones que forjarán, en la siguiente fase de aproximación, el primer bloque subregional Mercosur.

En primer término, se presentan las condiciones reinantes en ambos Estados al momento de lanzarse la Operación Panamericana OPA, programa que alentará la cooperación mutua y el cambio paradigmático de la política exterior brasileña. Luego se exploran los factores que motivaron la profundización de la relación bilateral, producto de los esfuerzos de Quadros y Frondizi, identificados a partir del estudio de la evolución de las negociaciones en sus diferentes fases, las cuales estuvieron limitadas por las presiones ejercidas por los opositores locales y el gobierno de los EEUU.

En la última parte del trabajo se presenta un diálogo en torno a las diferentes posturas ideológicas defendidas por entrambos protagonistas que, a pesar de gobernar bajo las influencias de un mundo convulsionado por el conflicto bipolar, compartían, tanto en la esfera política como en la económica, un equivalente proyecto nacional. Por último, se analizan los alcances de los acuerdos obtenidos y su relevancia histórica.

2 Con respecto a las cuestiones atinentes al curso de las relaciones entre los dos países, así como los antecedentes más remotos del bloque subregional, se han tratado en un reciente trabajo: Amicci, D. (2012). "Constitución de los vínculos bilaterales entre Argentina y Brasil: La génesis del MERCOSUR", inédito.

3 Una opinión contraria, que le otorga el mérito de ser el "primer ensayo de integración", puede encontrarse en Vidigal, C. (2007). *Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)*. Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Brasilia: Universidad de Brasilia, p. 14.

La victoria del candidato de la UDN Jânio Quadros, luego de una disputada elección con el general Lott, representante oficialista de la alianza partidaria PSD-PTB (herencia del varguismo), puso a la derecha en el gobierno de Brasil, pero al mismo tiempo generó un complicado equilibrio de poderes, al tener que compartir la fórmula presidencial con el varguista João Goulart, dado que se votaba por separado al vicepresidente<sup>4</sup>. Esta precariedad institucional signó todo el mandato del ex gobernador de San Pablo (Benevides, 1979:252).

Quadros recibió un país en pleno proceso de crecimiento industrial, pero al mismo tiempo atado a un fuerte endeudamiento exterior —la construcción de Brasilia fue de gran incidencia—, con inflación en alza y una aguda depreciación de su moneda con respecto al dólar<sup>5</sup>. La victoria de los conservadores se vería empañada por las acciones implementadas por su representante, dado que en su efímero mandato —gobernó entre los días 31 de enero y 25 de agosto de 1961— “pretendió aplicar una política interna y sobre todo exterior independiente, inspirada en el ejemplo de Charles De Gaulle” (Di Tella, 1998:8).

Tanto sus estrambóticas maneras como la búsqueda desenfadada por consolidar su poder lo llevarían al extremo de estar “desprendido de la realidad” y a pergeñar una singular estrategia que lo motivará a presentar una sorpresiva renuncia a su cargo (Folha do São Paulo, 1961, 25 de agosto). Los motivos de este “autogolpe” siguen siendo campo de debate, pero estarían atados a un fallido ardid tendiente a acumular una mayor cuota de poder por parte del carioca, retratado como “el prototipo del conservadorismo popular, a escala latinoamericana” (Camilión, 1999:66-67; Gussoni, 2010:90).

Si bien su accionar político en el frente interno estará identificado por sus propias y singulares acciones, observando en líneas generales una orientación conservadora y hasta anacrónica, en el plano exterior, contrariamente, “va a tener carácter renovador y hasta revolucionario”, al poner en marcha una nueva ofensiva diplomática brasileña que, a diferencia de la ejecutada por su antecesor JK, imponía distancia con respecto a las injerencias de

4 El nuevo ministerio pasó a estar compuesto por políticos provenientes de disímiles orígenes: “Liberales, derechista y golpistas están juntos, en una amalgama de difícil composición” (Carone, 1985:141).

5 El diario norteamericano Daytona Beach (1961) marcaba la abrupta depreciación del cruzeiro como uno de los principales problemas -junto a la inflación y la deuda externa- que enfrentó Quadros al asumir. Los datos que aportaba son contundentes: al iniciar el mandato de JK el valor de la moneda brasileña con respecto al dólar era de 80 a 1; al terminar su gestión los números indicaban 230 a 1 (30 de enero: 11).

los EEUU. Para sorpresa de ese gobierno, el confiable representante de la burguesía conservadora se manifestaba dispuesto a llevar adelante una política externa de corte autonomista (Carone, 1985:142).

Al respecto, en un intento por convencer al receloso embajador norteamericano sobre la inexistencia de una “política de doble vía”, que estaría llevando a cabo Quadros y que mal caía al gobierno del Norte, su canciller Afonso Arinos trataba de disimular esa real ambivalencia. Aclaraba que el “presidente Jânio Quadros cuya línea de política externa, al contrario de lo que se ha dicho a veces, no tiene ningún contraste con la política interna, sino que es su necesario complemento” (Documentos, 2007:92).

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y con países que estaban bajo su órbita —tales como Hungría, Rumania y Bulgaria—, así como el acercamiento a la República Popular China —todos ellos de orientación socialista—, fueron claros gestos de la firme posición de Quadros, que establecerá con mayor contundencia al reconocer la legitimidad del gobierno revolucionario de Cuba y al defender con denuedo la postura de no intervenir en sus asuntos internos, en claro antagonismo con las pretensiones norteamericanas. Los contactos con naciones recientemente nacidas del proceso de descolonización de Asia-África y los deseos de convertir al Brasil en un adalid tercermundista serán otros aditivos que aceitarán el engranaje que movilizará a la denominada Política Externa Independiente PEI (Documentos, 2007:52-53).

En el discurso de posesión de su cargo, el flamante canciller Afonso de Melo Franco dejaba entrever esa postura de firme reafirmación de la línea diplomática, encarada en pos de profundizar la independencia política y el desarrollo económico, “neutralizando las influencias externas que se opongan [...] representativas no propiamente de Estados extranjeros, sino de grupos y organizaciones económicas alienígenas e internacionales” (Documentos, 2007:34). El viraje hacia una posición equidistante entre los dos bloques dominantes no era precisamente un modelo de neutralismo ingenuo o pasivo, sino que por el contrario buscaba atraer, bajo presión, a la cooperación norteamericana, al llevar adelante relaciones más que cordiales con la Unión Soviética, así como al poner en práctica un rol más comprometido con el dinámico bloque de los No Alineados (Moniz Bandeira, 2004:296).

Quadros manifestó, desde el inicio mismo de su gestión, antipatía por el gobierno norteamericano. La PEI puso en tela de juicio las relaciones tradicionales que habían atado al país tropical con la potencia

hemisférica, las cuales tenían una profundidad histórica que se remontaba en el tiempo hasta las primeras reuniones panamericanas. La convergencia entre la novel política externa y la de su predecesor JK queda al descubierto al cotejarse las perspectivas sobre las pautas a seguir dentro del sistema panamericano. Entrambos coincidirán en enfatizar la dimensión económica, es decir el desenvolvimiento, cuantificando sus metas tanto en el plano nacional como en el latinoamericano, por sobre la gastada concepción estadounidense que solamente se interesaba por las cuestiones de seguridad hemisférica, acrecentada en esos momentos con la escalada del conflicto de la Guerra Fría que se había instalado frente a sus propias costas (Lafer, 1960:5-7). En esta nueva fase de la política exterior brasileña, que había comenzado a delinearse en el último mandato de Getúlio Vargas (1951-1954), el “nacional-desenvolvimentismo” llegó a constituir “la clave para la comprensión de las relaciones internacionales del Brasil” (Marques Bezerra, 2010:30).

La portada de un matutino del estado de Washington, al informar sobre la visita de Quadros y su reunión con su par electo Kennedy, brindaba un ejemplo demostrativo sobre cuál era la agenda preparada por la Casa Blanca para tratar con el mandatario brasileño: “to discuss, Cuba, Castro and Communist inroads into Western World” (Milwaukee Sentinel, 1960, 13 de noviembre: 1). Queda así a la vista la continuidad del interés de los EEUU por discutir con los representantes latinoamericanos solamente aspectos atados al eje político-estratégico —ahora llevado al extremo con el temor al comunismo—, y soslayar los asuntos tendientes al desarrollo, que eran la preocupación prioritaria en el Subcontinente. Ante esta inercia, que dilataba la ayuda financiera solicitada, el mandatario brasileño le dejaba entender claramente a los EEUU que las “palabras y los planos ya no bastan” para el desenvolvimiento (Jornal do Brasil, 1961, 2 de agosto: 1).

Quadros embarcaba a Brasil hacia una política externa con alcance planetario de la mano de los resultados de su desarrollo industrial, que le otorgaba al país un peso indiscutible en el contexto internacional. La apuesta de Itamaraty de abrirse camino en aquellos años hacia diferentes espacios mundiales<sup>6</sup> posicionó a la nación tropical en un lugar destacado dentro del nuevo orden internacional, y será un prefacio de la actual línea diplomática brasilera, que es decididamente cosmopolita. Asimismo, usufructuó el problema cubano como elemento de presión ante los EEUU, tendiente a generar un vínculo más simétrico con la potencia a cambio de su “lealtad” en la lucha con el marxismo.

6 “Jânio quiere llevar al Brasil por el Pacífico hasta Cuba y por los aires hasta África” (Jornal do Brasil, 1961, 5 de agosto: 4).

Brito Cruz consignaba con precisión cuáles fueron las principales diferencias entre la política externa de Kubistchek y la de Quadros, distinguiendo entre dos corrientes antagónicas: el americanismo y el neutralismo. JK había perfilado una “diplomacia tímida” hacia la primera, cuya concreción más publicitada había sido la OPA, pero sin cruzar los “límites del alineamiento, restringiéndose a indicar a los norteamericanos la política más apropiada para sus propios intereses en el hemisferio”. A contramano de este “occidentalismo engajado”, su sucesor en el cargo llevaría adelante un proyecto de política externa nacionalista que compartía el ideario neutralista, y apuntaba a posicionar a Brasil como un interlocutor de peso entre los dos decisores bipolares. En otros términos, buscaría transformar en “acción política uno de sus puntos programáticos más salientes: el diálogo entre el Norte y el Sur” (Brito Cruz, 1989:65 y ss.). De la mano de esta estrategia, que apuntaba a orientar la dirección diplomática hacia ámbitos más diversificados y que pretendía cortar los lazos de “dependencia relativa pasiva frente a los Estados Unidos”, Itamaraty consideraba que su país terminaría siendo un líder del “Tercer Mundo” (Marques Bezerra, 2010:37).

#### TENTATIVAS PREVIAS DE INTEGRACIÓN EN EL CONO SUR

Con respecto a las administraciones predecesoras de Frondizi, el presidente Perón comenzó su gestión postulando una política exterior que, en contrapartida con lo que sucedía en otras partes de la región, “se resistía a aceptar la legitimidad de la pretendida alineación [...] al lado de los intereses políticos, económicos e ideológicos de los Estados Unidos” (Lanús, 1984:78). Esta política con criterio independiente chocó inevitablemente con los intereses de la potencia hemisférica, con la que competía para quitarle “la supremacía sobre América Latina” (Moniz Bandeira, 2004:217). De hecho, “la directriz de Perón, situado dentro del sistema capitalista, siempre fue la de objetar el liderazgo de Estados Unidos” (Galasso, 2005, t. 1:431 y s.). Los altercados habían comenzado en los años previos a su mandato presidencial, cuando desde su cargo de vicepresidente ya exacerbaba los humores de los políticos y de la opinión pública yanqui<sup>7</sup>.

El intento fallido de llevar adelante una política exterior nacionalista y competidora con el país del Norte acarreó, para Argentina, graves consecuencias tanto en el campo político como en el económico (Thorp, 1997:cap. 2). Aquí también es menester sumar los inconvenientes surgidos de la fase terminal de la relación comercial con su socio histórico Gran

<sup>7</sup> La actitud de la prensa de EUA hacia Perón, incluso desde tiempo antes de asumir como presidente, demostraba la marcada antipatía hacia el líder justicialista en ese país, adscribiéndole permanentemente el calificativo poco grato de “dictador”, tal como aparece ejemplificado en un artículo del Chicago Daily Tribune de 1945, que informa sobre el regreso de Perón, tras los sucesos del 17 de octubre, en términos poco diplomáticos: “Argentine dictator back” (18 de octubre, p.1).

Bretaña y de la directriz industrialista impulsada a partir del golpe de 1943. Ahora, esa Argentina enfocada hacia el despegue industrial estaba obligada, imperiosamente, a encontrar nuevos mercados para insertar su producción rural. En contrapartida, al incrementarse la demanda de bienes de capital e insumos manufacturados para alimentar el proceso de industrialización, necesitaba de un proveedor confiable. Todo ello forzó al país a encarar una política de acercamiento a su rival del Norte que, en términos exagerados, Moniz Bandeira (2004:218) señalaba que “la llevó a arrodillarse” ante la superpotencia, la cual no necesitaba de los productos argentinos para su mercado interno, sino por el contrario era un temible competidor (Thorp, 1997, cap. 2:67-70).

De ese modo, la nación rioplatense quedó en clara posición de vulnerabilidad frente al poderío de los EEUU, más aún cuando las relaciones bilaterales ya venían transitando un ríspido camino desde los inicios mismos de los intentos de organización panamericana. Estos desacuerdos se profundizaron durante la Segunda Guerra Mundial con la supuesta posición filo-fascista que le achacaron los EEUU y sus aliados, especialmente ante la negativa de entrar en guerra con las potencias del Eje, como lo había hecho casi todo el continente.

Fue también a mediados de los años 50 cuando surgen perspectivas firmes de acercamiento entre Brasil y Argentina, luego de décadas de relaciones inconsistentes, favorables para dar impulso a la integración y “apelando por la formación de unidades ampliadas” (Madrid, 2003:244). En este sentido, hay que rescatar los esfuerzos llevados a cabo durante los dos primeros gobiernos peronistas (1946-1955), para alcanzar una cooperación fluida con su clásico competidor geopolítico regional. Esto se logró sobre todo en el plano comercial, pero no prosperó en el político, debido a las fuerzas opositoras domésticas y foráneas con las que tuvo que batallar Vargas, temerosas de que permitiera germinar otra “república sindicalista” (Gómez Manzur, 1999; Madrid, 2003:310).

La activa política exterior argentina en el ámbito sudamericano, en particular los acuerdos bilaterales firmados con Chile entre Perón e Ibáñez, también despertó desconfianza en Río. Los viejos recelos persistían, si bien el rioplatense insistía con revivir el ABC, proyecto de unión subregional que le hizo llegar con insistencia al gobierno del Brasil sin obtener respuestas halagüeñas, motivadas por los temores sobre la supuesta estrategia peronista de difundir su doctrina en el escenario sudamericano.

Perón y su diplomacia fueron particularmente activos en el plano comercial, en concordancia con las recetas cepalinas que prescribían la “ne-

cessidade de uniões aduaneiras regionais” (Hilton, 1993:61), poniendo en práctica un “giro aperturista” hacia el contexto latinoamericano (Paradiso, 1993:126-131). Sin embargo, Itamaraty también percibía con resquemor que la diplomacia argentina, históricamente inferior en su profesionalidad y eficiencia, ahora comenzara a revertir esa asimetría, tanto de la mano de acciones estratégicas en el espacio sudamericano, como a través de sus distinguidas participaciones en los organismos internacionales (Madrid, 2003:211-245; Moniz Bandeira, 1995:85-94).

No obstante, y más allá de esas tensiones competitivas, el problema de fondo continuaba siendo la suspicacia histórica brasileña hacia cualquier potencial amenaza, por parte argentina, a su predominio geopolítico en el Cono Sur, ahora alimentada por una posible expansión de su poder, que estaría pergeñando el gobierno justicialista. Así, la miopía —tanto de las clases dirigentes brasileñas como de una parte sustanciosa de la opinión pública, influenciada por acciones propagandísticas— impidió otra vez un proyecto de integración regional viable, con largos años de antelación al Mercosur u otros similares concretados en Sudamérica.

Las tentativas por alcanzar un acercamiento serio con el país tropical sufrieron un freno momentáneo con el corte constitucional, provocado por los militares argentinos que derrocaron al gobierno justicialista en 1955 y que aprovecharon la ocasión para poner nuevamente distancia con su “peligroso” vecino. Este impasse se prolongó hasta la llegada al poder, vía elecciones democráticas, del Dr. Arturo Frondizi. Mientras tanto, el gobierno de la “Libertadora”, conducido por Aramburu, había también demostrado, sin titubeos, su intención de acercarse al Norte. Para congraciarlo, puso en práctica un paquete de medidas que iban a contramano de las pregonadas por el justicialismo: ratificó el Tratado de Bretton Woods y la Carta de la OEA y adhirió al Banco Interamericano de Desarrollo y al Fondo Monetario Internacional.

#### LA CONSTRUCCIÓN DE LA ENTENTE ARGENTINO-BRASILEÑA

Con el regreso de la democracia en 1958 y la victoria electoral de Frondizi, fundador de la UCRI, comenzaron otra vez a reconstruirse los vínculos con Brasil, que generaron, gradualmente, una convergencia tanto hacia la autonomía política-económica como al fortalecimiento del bloque de naciones latinoamericanas. La primera fase de este nuevo impulso cooperativo estuvo caracterizada por las derivaciones del proyecto de JK, la OPA, que recibió el respaldo de Argentina y de las demás naciones latinoamericanas, esperanzadas en conseguir el anhelado “Plan Marshall latinoamericano” (Camilión, 1999:63-64).

Sin embargo, Frondizi había dudado, desde el lanzamiento mismo, de los alcances prácticos de la tentativa para implementar la OPA, valoración que resultó plenamente acertada cuando el paso del tiempo y la falta de concreciones de la administración Eisenhower no dejaron dudas al respecto. Con la llegada de Kennedy, las esperanzas de alcanzar finalmente las ayudas financieras —para así continuar con el exitoso modelo de industrialización que se estaba desarrollando en su país— se renovaban para el presidente desarrollista. Ambos líderes trabaron una aceptada relación y se dispensaron mutuo respeto<sup>8</sup>, llevando adelante una firme política de acercamiento (Frondizi, 1989). Si bien a la larga el demócrata también esquivó, al igual que su antecesor, los compromisos por brindar a Argentina —y al resto de Latinoamérica— el salvataje financiero, Frondizi trató de contrarrestar este desinterés valiéndose del temor a “otra Cuba”. Su fin fue tentarlo a respaldar decididamente al desarrollismo, alegando que se trataba de una opción de peso frente al potencial avance “rojo” (Sikkink, 2009:62-64).

En este curso de franca aproximación, fueron alcanzadas concreciones de importancia, tal como la creación del Área Latinoamericana de Libre Comercio ALALC, obra del trabajo de ambas delegaciones junto a Chile y Uruguay. Esta entidad, creada por el Tratado de Montevideo de 1960, fue diagramada y puesta en práctica siguiendo las directivas de la CEPAL, que aconsejaban llevar adelante los principios del desarrollismo con el énfasis puesto en el proceso de industrialización sustitutiva y en el crecimiento del comercio intra-latinoamericano (Ffrench-Davis y Palma, 1997, cap. 3:127-130; Romano, 2008:33).

Con Quadros en el poder, la colaboración bilateral alcanzará su máxima expresión histórica. El carioca había puesto en marcha la PEI sin titubeos, con plena conciencia de la necesidad de no comprometerse con los EEUU y su puja ideológica con el bloque comunista, sin recibir a cambio la necesaria ayuda para escapar del subdesarrollo, considerado por San Tiago Dantas como una trayectoria de “inferioridade auto sustentada”. A fin de lograr provocar su ruptura, resultaba insoslayable poner en práctica “una política emancipadora e revolucionária” (citado en Lessa y Buarque de Holanda, 2009:22).

La estrategia brasileña necesitaba de aliados y del arraigo de un bloque sudamericano que estaba supeditado, en primer lugar, a lograr un acuerdo

8 Cuán lejos parecían haber quedado las burlonas palabras de un periódico canadiense, que describían al recién electo presidente argentino como un intelectual de izquierda, anteojado y decrepito. (The Calgary Herald, 1958, 24 de febrero:2). El vuelo intelectual y la cultura integral de Arturo Frondizi habían barrido esas iniciales ironías, que fueron trocadas por francas admiraciones de parte de los mandatarios más importantes del mundo.

previo con Argentina (Moniz Bandeira, 1995:133). En el plano económico también necesitaba concertar con Argentina una entente, que le brindaría mayores oportunidades de entrada a las manufacturas en ese mercado, que las que podría materializar en los lejanos escenarios asiáticos y africanos; Argentina tampoco escapaba de esa dificultad (Hilton, 1993:63). En esta línea destacaba la labor del notable canciller brasileño San Tiago Dantas —considerado por la mayoría de los analistas como el diplomático que consolidó y sistematizó doctrinariamente la PEI—, que sin dudar defendía la cooperación bilateral e incluso pretendía llevarla hacia el “desenvolvimiento pleno de un área de libre-comercio latinoamericano” (citado en Lessa y Buarque de Holanda, 2009:127).

Al margen de los problemas económicos compartidos, el neutralismo puesto en práctica por Quadros en su línea de política exterior y en consonancia con el no alineamiento —que venía in crescendo desde la Conferencia de Bandung de 1955—, causaba incomodidad en el gobierno rioplatense, llegando a constituir un obstáculo en la trayectoria de aproximación. Eventualmente pudo sortearse gracias a la prestancia de la diplomacia de Buenos Aires, que en esos momentos ya se había equiparado a la pericia y al profesionalismo histórico de Itamaraty.

La razón del fastidio de Frondizi hacia la estrategia diplomática emprendida por el joven y voluble presidente brasileño estaba fundada en el temor de que impactara negativamente en el ya de por sí tumultuoso frente interno, de la mano de los grupos conservadores que tendían a interpretar cualquier situación con visión fundamentalista. En este sentido, los acercamientos del gobierno brasileño hacia los países no alineados, su posición tibia con respecto al “problema” cubano y su frialdad ante los reclamos norteamericanos, eran un cóctel de novedades difícil de digerir para la derecha argentina, atemorizada como estaba por el potencial avance marxista en la región.

El denominado “neutralismo potencial” de Quadros chocaba con el “pragmatismo” de Frondizi. Aunque el verdadero objetivo de la política del brasileiro, más allá de sus “inquietantes” coqueteos tanto con los países No Alineados y socialistas, en realidad apuntaba a conseguir el soporte de los sectores populistas-progresistas, así como de los conservadores moderados, con el fin de lograr ejecutar la PEI en el escenario internacional.

Sin embargo, estuvo lejos de alcanzar a captar los sectores de derecha, quienes comenzaron rápidamente a tomar una posición distante a medida que el presidente se alejaba de los EEUU y se acercaba al mundo

socialista<sup>9</sup>. Kruschew, consciente de la oportunidad de estrechar lazos con Brasil y de este modo mejorar su posición en Latinoamérica, estableció un cercano diálogo con el gobierno brasileño —que se plasmó en actividades de diferente índole— tendiente a profundizar la relación. A modo de ejemplo, es posible mencionar la visita al Brasil, a instancias de Quadros, del celebrado cosmonauta ruso Yuri Gagarin, cuando los EEUU aún no podían terminar de digerir el amargo trago de ser segundo lugar en la carrera espacial (Jornal do Brasil, 1961, 2 de agosto:1-4). El mandatario soviético, aprovechando la oportunidad, manifestaba que “admiraba el valor” del Brasil para llevar adelante una política que “aspiraba a fortalecer la independencia de su Estado” (3 de agosto: 4).

Por su lado, Frondizi desaconsejaba la política de Quadros. El hecho de mantener bajo cierta vigilancia las actividades de Fidel Castro, en razón de una potencial exportación de la revolución al continente, podría llegar a ser un camino para sortear una intervención armada de parte de los EEUU. De hecho, el propio Eisenhower había mandado a elaborar un plan invasivo al final de su mandato, poniendo en sobre aviso al argentino sobre sus bélicas intenciones. Sobre ese cambiante escenario, la diplomacia argentina actuó con celeridad en pos de llevar adelante una nueva aproximación con Brasil. El leitmotiv estaba dirigido —en acertada expresión de Camilión, de prominente actuación en aquellos días— a “desneutralizar a Quadros”, aunque reafirmando “una política independiente, bilateral, una especie de insinuación de eje Brasil-Argentina” (Camilión, 1999:73).

Con ese objetivo por delante, la diplomacia del Palacio San Martín comenzó a preparar el terreno para una reunión entre ambos presidentes, en alguna ciudad de la frontera en común. Sin embargo, eran conscientes que se enfrentarían ante elaboradas trabas para frenar la marcha de un potencial encuentro, puestas tanto por los opositores internos como por parte de ciertos grupos de poder estadounidenses.

#### LA CITA EN URUGUAYANA: CUMBRE DE LA RELACIÓN BILATERAL

Los grupos internos contrarios veían las actitudes del presidente brasileño muy sospechosas, toda vez que no demostraban predisposición alguna en combatir con decisión al régimen cubano y dejaban entrever su simpatía hacia los “tercermundistas”, llevando a los conservadores y militares a suponer que se trataba de un claro y sorprendente giro ideológico hacia la izquierda, de un hombre que estaría traicionando su “origen”

9 En este sentido, anuncios tales como “Jânio aconseja a la URSS (vía Tass) a resistir la tentación de hacer la paz”; “Kruschew ve el convite a Yuri Gagarin como un gesto de amistad” (Jornal do Brasil, 3 de agosto: 4); “Delegación brasilera para ampliar comercio con Cuba viaja hoy: permanecerá diez días” (13 de agosto: 4); tendían a provocar mayores recelos

(Lanús, 1984: 290-291). En ese sentido, el gobernador de extrema derecha Carlos Lacerda manifestaba, decepcionado con las acciones de Quadros, que la política externa de Brasil estaba al servicio del comunismo, sirviendo como “cabeza de puente” para que Rusia completara lo que había llevado a cabo en Cuba. Bajo esta perspectiva, consideraba que el principio de autodeterminación esgrimido por Itamaraty era una mera excusa para entregar el país a los “nuevos señores del mundo” (Jornal do Brasil, 1961, 4 de agosto: 1-3). Otro ejemplo provenía de un integrante de su propio partido, el senador por San Pablo Benedito Calazans, que decide romper con el gobierno contrariado con su política “pro-rusa” (24 de agosto: 1-3).

De igual modo, el propio Frondizi era víctima del juego internacional ideológico desatado en torno a la Cuba castrista, que asimismo se imponía como un “elemento perturbador” del propio juego político local, manipulado tanto por los grupos fanatizados de la burguesía conservadora como por parte de la izquierda recalcitrante, a los fines de interferir con las políticas estatales. Para ello, pusieron en práctica todas las metodologías imaginadas, la mayor parte cargadas de ciega vehemencia. Este fanatismo opositor llegó a ser tan paradójica que ambos bandos ideológicos competían por denunciar en primer lugar al presidente, aunque sustentados en acusaciones absolutamente contradictorias.

Luna (2000:121) es claro al señalar esa sorprendente antinomia: “En el orden internacional, los sectores que simpatizaban con la revolución cubana hicieron del castrismo una bandera de lucha contra Frondizi; a la vez, sectores anticomunistas denunciaban al presidente como un cómplice del régimen de La Habana”. Asimismo, en el ejército continuaban los resquemores hacia cualquier tipo de acercamiento al Brasil, considerado históricamente como “un rival permanente y un enemigo en potencia” (Potash, 1985, t. 2:452).

Por su parte, el gobierno yanqui miraba con malos ojos cualquier tipo de asociación en el Continente que estuviera fuera de su égida, y más aún cuando se trataba de los dos mayores Estados al Sur del río Grande. Los cambios mundiales tampoco eran del gusto de la potencia: se vivía una etapa transicional en la composición del número de países soberanos, resultado del proceso de descolonización, que entre otras consecuencias estaba carcomiendo la influencia estadounidense en las organizaciones internacionales —sobre todo en las Naciones Unidas—, donde se modificaron las mayorías votantes y la orientación del voto.

Los Estados de la periferia cuestionaban tanto los valores subyacentes como las específicas preferencias políticas de EEUU (Dallanegra Pedraza, 2003, cap.5: 34-35). La alianza argentino-brasileña tampoco era

de su agrado y, más bien, era juzgada como una peligrosa suma de fuerzas y potencialidades que una mera asociación de dos naciones vecinas (Mozin Bandeira, 1995:132). Esta percepción, ya de por sí negativa, a su vez era alimentada por el hecho de que uno de los “socios” había sido, “por mucho tiempo, el país latinoamericano más distante y más impermeable a la influencia norteamericana, y también el más hostil” (Lowenthal, 2000/2001:20).

En consecuencia, y tras la sorpresa inicial, el papel jugado por Argentina para lograr una entente con su clásico competidor, deparaba hondas suspicacias a los estadounidenses. Su diplomacia no tenía precisamente una mirada miope sobre el tema, dado que se trataba efectivamente de una alianza estratégica que potenciaría el papel de ambas naciones en el sistema continental e internacional. Así, desde la óptica del Norte, la asociación era vista como un peligro inminente que atentaba contra sus acciones divisionistas sobre el Subcontinente, tendientes a fomentar su “balcanización”.

La alianza argentino-brasileña era un intento por quebrar el raquitismo histórico de las relaciones exteriores latinoamericanas, resultante de las posiciones individualistas que asumían sus países frente a los poderes de turno, sobre todo en un momento en que el mundo comenzaba a ver cómo se materializaban uniones en bloque que contrastaban con el individualismo del Subcontinente, siempre alentado por la potencia hegemónica que fomentaba el viejo adagio *divide et impera*. En este sentido, Dallanegra Pedraza (2003, cap.5:35) bien señalaba que “la debilidad de los países de la periferia, resulta de su incapacidad de influir unilateralmente a la vez que de formar alianzas “horizontales” estratégicas y razonables para lograr un mayor peso de negociación”.

Los sectores reaccionarios yanquis intentaban alentar las históricas rivalidades de uno y otro vecino del Cono Sur. Sus fines buscaban exacerbar los fundamentalismos nacionalistas y detener el acercamiento. Llegar a impedir la formación de un polo de poder era también un objetivo central a defender por el complejo de la industria de armamentos estadounidense, que había forjado un espacio de influencias de peso tras su expansión en el segundo conflicto mundial. El falso argumento que se publicitaba era “que ambos países se subordinaban recíprocamente entre sí a costa del debilitamiento de sus soberanías. Actitud, que en su criterio, venía en beneficio de la revolución cubana” (Gussoni, 2010:92).

Si bien las presiones que sufrieron uno y otro mandatario desarrollista, tanto del frente interior como del externo —impregnadas como estaban de concepciones maniqueístas de la política internacional— fueron muy

duras, no alcanzaron para detener un proceso firme de asociación bilateral, que tendría su corolario en el encuentro a desarrollarse en la ciudad brasileña de Uruguayana, Río Grande do Sul, fronteriza con Argentina y ubicada enfrente mismo —río Uruguay de por medio— de la correntina Paso de los Libres, donde había nacido Frondizi. La elección del lugar no fue aleatoria. Por el contrario, respondía a cuestiones propias de ambos países, dado que “el presidente brasileño carecía de autorización para ausentarse del país y corrían rumores del lado argentino que impulsaban a Frondizi a no alejarse demasiado de su propio territorio” (Gussoni, 2010:92). La conferencia entre los dos jefes de gobierno finalmente se llevó a cabo entre el 20 y el 22 de abril de 1961.

Los sucesos que se estaban desarrollando en Cuba, con la invasión de un grupo de disidentes apoyados por los EEUU, sumió al evento en un contexto de crisis. Los eventos en la isla caribeña fueron muy dramatizados en los sectores más refractarios del ejército argentino, siempre dispuestos a encontrar cualquier justificativo para torpedear las políticas del gobierno —en esta oportunidad la cumbre bilateral—, al punto tal que el secretario de Marina, almirante Clement, le dejó en claro a Frondizi, en un memorándum, que no respondería ante los efectos desestabilizadores que ocasionaría su reunión con Quadros, aconsejándole que sería conveniente su postergación (Lanús, 1984:291).

A pesar de los contratiempos, la reunión y su agenda comenzaron a prepararse minuciosamente en la Cancillería del Palacio San Martín bajo el comando del reemplazante de Florit, Diógenes Taboada, y la Embajada Argentina en Río, a cargo de Carlos Muñiz. Los dos mandatarios iban a generar el entendimiento cumbre en la trayectoria de ambas naciones hasta ese momento, otorgando continuidad a los meritorios antecedentes forjados desde las pioneras reuniones de Roca y Campos Salles a fines del siglo XIX.

Mientras tanto, en el escenario continental se estaba gestando el mayor fiasco en la historia de los EUA —Vietnam vendría más adelante— con respecto a su política intervencionista internacional. El absoluto fracaso de la invasión a Cuba apoyada por Kennedy, más allá de la derrota propiamente dicha de las tropas irregulares, que salpicaba al ejército y a los servicios secretos yanquis, fue un golpe contundente para la imagen del presidente demócrata y su gestión de gobierno. De allí en adelante su prestigio caerá en picada y para muchos será uno de los factores que desencadenará su asesinato. Kennedy, según el propio Frondizi, fue engañado por la CIA en la planificación de la operación con el fin de debilitar su imagen, siendo víctima de constantes presiones por parte de los grupos

opositores que lo consideraban “un hombre blando” para comandar a su país contra los embates del comunismo (Fronidzi, 1989:16-17).

En ese ambiente enrarecido, los dos mandatarios sudamericanos llevaron a cabo el encuentro, tratando como punto inicial y fundamental los asuntos de la política internacional, con el énfasis puesto en la crisis cubano-norteamericana y en la posición neutralista o tercermundista de Quadros (*Jornal do Brasil*, 1960, 21 de abril:1-3). Frondizi fue quién llevó adelante la mayor parte de los temas discutidos, sobre todo a raíz de la admiración que sentía Quadros por él y, seguramente, por el superior conocimiento global de los acontecimientos mundiales que esgrimía el argentino, con el agregado no menor de una experiencia más dilatada en el ejercicio del cargo máximo de gobierno; algo semejante a “una relación de maestro-discípulo” (Camilión, 1999:69). Uno y otro sí se equiparaban en su plena conciencia de que eran protagonistas de la gestación de un episodio de alcance histórico, cuyas implicancias alcanzaban escala continental.

Al comenzar la cumbre, el brasileño interpeló a Frondizi sobre cuáles eran los temas de política internacional que más lo inquietaban y, a su turno, su interlocutor lo sondeó sobre el motivo de las posturas un tanto ambivalentes en cuanto a los sucesos mundiales y a su posición de tipo “neutralista”. La cuestión principal giraba en torno al enfoque que debería tomar Sudamérica ante el nuevo y complicado escenario mundial. Quadros pretendía orientarla, como lo venía haciendo, hacia una postura similar a la sostenida por los países del Movimiento de No Alienados. Con ese objetivo pretendió formar un bloque neutralista en el Cono Sur, iniciativa que fue rechazada de plano por Frondizi (Moniz Bandeira, 1987:38).

Esas ideas no estaban erradas, pero eran más bien propias de un pensamiento idealizado, que para Frondizi era contraproducente: “una desubicación geográfica y cultural”, demasiado teórica para el pragmatismo del rioplatense, que si bien reconocía que el planteo tenía su cuota de validez, pecaba de ingenuo a la hora de mostrar cartas de valor en el complicado juego internacional del momento. Asimismo, advertía que se trataba, sobre todo, de posiciones que tendían más bien a “dar satisfacciones a la opinión pública durante un tiempo” y, en línea con su praxis, le señalaba que “no se trata de mantener el prestigio de los presidentes en base a declaraciones de tipo general sino de dar soluciones a los problemas concretos que plantean las exigencias del desarrollo nacional”. El crecimiento económico estaba sustentado en el propio esfuerzo de los países, pero “también depende de la ayuda extranjera [siendo los EEUU] el centro financiero fundamental” (Lanús, 1984:292-293). De ahí la necesidad de mantener una política conciliadora con ese superpoder.

De la mano de esas expresiones, queda a la vista la táctica frondizista para llevar adelante, con Brasil, una acción conjunta. Si bien apuntaba a lograr un estado de no alineación con respecto al poder yanqui, tampoco pretendía, por inoperante, caminar hacia una confrontación directa que sólo le depararía a ambos “socios” la imposibilidad de acceder al capital necesario para el desarrollo de sus modelos económicos (Sikkink, 2009:44). Esta táctica esgrimida por el radical, plena de pragmatismo y prudencia, era una herramienta de las más utilizadas para llevar adelante la estrategia propiamente dicha del desarrollismo: lograr obtener los capitales extranjeros, sobre todo norteamericanos, para llevar al éxito su programa de desenvolvimiento en el menor plazo posible. En este sentido, la cancillería operaba como su brazo ejecutor.

La política exterior argentina, puesta al servicio del proyecto desarrollista, había proporcionado sostén diplomático a la política de liberación del subsuelo petrolero para alcanzar el autoabastecimiento, meta que se cumplió y ayudó a efectuar arreglos satisfactorios y sin mayores dilaciones con los inversionistas, en particular extranjeros, para mostrar un nuevo perfil al mundo financiero sobre la seriedad de las garantías que daba el país. Por ende, para alcanzar este objetivo insoslayable, la confrontación con el gobierno del país que tenía el gran capital disponible no era precisamente un criterio razonable.

De ese modo, la “prudencia” frondizista estaba más bien ligada a una cuestión realista de evitar un choque directo con los intereses de la potencia hegemónica —en buena medida en lo atinente a las cuestiones ideológicas y de seguridad continental—, y así lograr mantener una relación razonablemente cercana que facilitara, al mismo tiempo, acercarse al apoyo financiero. El momento era propicio, dado que Kennedy estaba dando sus primeros pasos con la Alianza para el Progreso y prometía a los latinoamericanos un paquete de asistencia crediticia millonaria, lo que parecía ser finalmente la puesta en marcha del nuevo Plan Marshall (Goodwin, 1962).

En ese aspecto, los éxitos alcanzados en la búsqueda del capital internacional, tanto en créditos como en inversiones directas, fueron contundentes. El desarrollismo argentino consiguió las tasas más altas de inversión directa de capitales externos de la historia del país, que fueron volcados sobre todo hacia sectores estratégicos de la industria de base, con montos que ascendieron a los 525 millones de dólares (Cardoso, 1976:123; Díaz, 1977:63; Sabato, 1963). En la etapa siguiente —la gestión de Arturo Illia— dichos montos cayeron en pendiente, hasta sólo orillar los 74 millones de la misma moneda (Gussoni, 2010:99). Además, los niveles alcanza-

dos en la producción y la productividad fueron también inéditos (Cerrutti, 2001).

Sobre la dirección que debían seguir Brasil y Argentina para lograr su cometido —es decir, hacerse con los dólares para el desarrollo—, es oportuno traer a colación la descripción teórica que hace Dallanegra Pedraza acerca de lo que llama “conductas autonómicas”, a fin de comprender la coherencia de la directriz de Frondizi y su cuerpo diplomático frente a los planteos retóricos de Quadros. El citado autor clasificaba como “conductas autonómicas”:

todas aquellas actitudes o políticas de los miembros de un ámbito hegemónico que, oponiéndose o resistiéndose a la potencia polar, de manera heterodoxa, toda vez que lo haga en determinados aspectos de la política global, sin que constituya una oposición frontal a sus lineamientos básicos (...) busca mejorar su inserción global y su independencia de desempeño

Continuaba señalando cuáles serían los “límites” que pueden cruzar los “hegemonizados”, sin llegar a producir conflictos que le ocasionasen sanciones por parte de la potencia hegemónica (por ejemplo, la invasión de Bahía de los Cochinos, expulsión de la OEA y bloqueo económico de EEUU a Cuba). A esa “frontera” la denominaba “línea de control intra-hegemónico” y estaría sujeta, por parte del país decisor, al nivel de “permissividad” que le confería a las acciones de tinte autonomista de los Estados que están bajo su influencia. A su vez, por el lado de los miembros “hegemonizados o direccionados”, estaría en relación al nivel de “capacidad” que poseían para lograr neutralizar (“resistir”) los embates de la potencia, sin caer en virtuales castigos (Dallanegra Pedraza, 2009, cap. 2:51-52).

Esa propuesta teórica, en líneas generales, era lo que en otras palabras Frondizi trataba de hacer entender a su inestable colega brasileño: asociarse, llevar adelante una política asociativa fructífera y mantener distancia prudente del rígido alineamiento ideológico del momento, pero sin terminar en una confrontación directa con los EEUU, que sólo acarrearía perjuicios o sanciones. Para el caso, acarreaba un impedimento de peso en pos de conseguir créditos y mejorar los acuerdos comerciales. Una cosa era dejar de ser funcional a la potencia y otra muy distinta era convertirse en blanco de sus represalias. Y la historia reciente latinoamericana estaba salpicada de antecedentes de este tipo.

Allí se encontraba la verdadera razón de la “prudencia frondizista”, que en realidad era una táctica pragmática, ajustada a los márgenes de poder que podían utilizar dos Estados sudamericanos subdesarrollados

frente a una potencia hegemónica industrializada. De este modo, Frondizi comprendía, con su “pensamiento global”, la mutante situación del dividido mundo de los años 60. Ese conocimiento lo volcaba en la búsqueda de los medios disponibles para introducir a su país en los pocos intersticios que dejaba abierto el capitalismo para que un Estado periférico pudiera insertarse en el camino del desarrollo. En esta exploración, lo más criterioso era pasar desapercibido.

Quadros finalmente desistió de su ideario ante la solidez de los argumentos del argentino, alcanzando de esta manera una definición compartida sobre el camino a tomar por ambas naciones en el campo de la política externa, con el énfasis puesto en sus relaciones con la potencia hemisférica. Aceptó así el criterio argentino “de que no era posible forzar a EUA a negociar buscando puntos de apoyo extracontinentales”. También expresaron pleno apoyo a la Alianza para el Progreso (Jornal do Brasil, 1960, 21 de abril: 1-3).

En efecto, Frondizi tenía en su poder una carta de porte para esgrimir ante Kennedy, a fin de convencerlo de ejecutar su proyecto de asistencia financiera. Paralelamente, se dejaba de lado una definición concreta sobre el tema cubano, evitando por este medio socavar las buenas relaciones con el demócrata, al no dejarle lugar para duda alguna sobre los motivos del encuentro. El argentino había logrado evitar que las buenas relaciones con el Norte se trabaran por un simple “raptó de izquierdismo” del carioca, logrando además morigerar la continuidad de su política neutralizante (Gómez, 2004:8).

La Declaración de Uruguayana, pieza diplomática integrada por ocho artículos, estaba substancialmente compuesta por definiciones comunes sobre cuestiones políticas y económicas (expuestas en líneas generales), que las dos naciones aceptarían como propias. Los contenidos de los párrafos iban desde tópicos doctrinarios generales —en tanto miembros de la cultura occidental y cristiana (concordantes en la defensa de los intereses latinoamericanos y de la forma de gobierno democrática)—, hasta cuestiones “más prácticas” para el momento, tal como lo eran la defensa del principio de autodeterminación (en clara referencia a Cuba) y los problemas atinentes al desenvolvimiento, donde apoyaban a la Alianza para el Progreso como continuidad de la OPA. Asimismo, hacía referencia (como era ya costumbre) a la “colaboración externa”, es decir a los créditos norteamericanos en particular.

Otro asunto abordado, que más adelante llegará a tener suma importancia en las relaciones entre ambas naciones, fue la tentativa de planificación de una central hidroeléctrica de gran potencia en el Salto de

“Sete Quedas”, la futura Itaipú. El emprendimiento devendrá en largas controversias entre los gobiernos militares que se implantarán a posteriori en el poder, provocando un perjudicial retroceso de lo conseguido en Uruguayana. Dará pie a un capítulo más, de los tantos escritos, en la problemática historia común de los países fronterizos que comparten la Cuenca del Plata.

Luego del acuerdo —que Quadros firmó aún a sabiendas de las críticas que iba a recibir por parte de los sectores más anacrónicos de Itamaraty, que veían con malos ojos la preeminencia de la diplomacia de Buenos Aires en la reunión— se pondrán en práctica acciones trascendentes, generadas por el mecanismo concertado en el Acuerdo de Intercambio de Información y Consulta. La trayectoria vinculante hacia el logro de Uruguayana había dado como resultado “una traducción diplomática de la convergencia del nacional-desarrollo de Brasil y Argentina” (Candeas, 2010:186). En expresiones del Canciller Dantas: “los Acuerdos de Uruguayana (...) marcan el rumbo de esa unión” y el nuevo paradigma de las relaciones bilaterales implicaba la substitución de la “competición por la colaboración” entre los viejos rivales, ahora encolumnados hacia un “idéntico proyecto nacional”, tanto en el “campo político [como] en el económico” (Dantas, 1961:11-13).

En lo inmediato, su producto más destacado consistió en exhibir un frente común en la reunión de Punta del Este-Uruguay, a comienzos de 1962, donde estuvieron a punto de evitar la expulsión de Cuba de la OEA. A mediano plazo, representará el antecedente más relevante en el extenso y complicado curso de vinculación bilateral que llevará, finalmente, a la construcción del Mercosur.

## CONCLUSIONES

La investigación realizada posibilitó establecer que el curso de los acontecimientos que dieron lugar a los Acuerdos de Uruguayana marcó una evolución trascendental hacia una convergencia de intereses económicos y políticos, en la extensa y oscilante historia de las relaciones bilaterales entre las dos mayores Estados al Sur del río Bravo. En lo concerniente a los objetivos de la economía, estuvieron decididos a contrarrestar las carencias inherentes a sus estructuras económicas subdesarrolladas, perfeñando tanto una inserción más conveniente en el sistema de intercambios global como la puesta en marcha de un modelo de desarrollo industrial de base. Por su parte, el proyecto de política exterior compartido fue llevado a cabo a través de la construcción de un eje estratégico, que tenía como finalidad poner en práctica una labor diplomática de línea independiente frente a los

condicionamientos propios del conflicto bipolar y, en particular, de los que pretendía imponer la potencia hemisférica.

En la que aquí se identifica como la primera fase de la trayectoria, que culmina en los Acuerdos de Uruguayana, protagonizada por Kubistchek y Frondizi, fueron incorporadas al debate, mediante la presentación de la Operación Panamericana, las cuestiones referidas al crónico y endémico estancamiento del Subcontinente. Si bien esa original iniciativa no alcanzó los objetivos perseguidos —es decir obtener la ayuda crediticia yanqui—, ayudó a canalizar la aproximación latinoamericana y puso sobre el tapete las acuciantes y desoídas necesidades de sus pueblos.

En efecto, los años iniciales de la década de 1950 fueron el marco temporal donde Brasil y Argentina comenzaron a encolumnarse en defensa de intereses compartidos y, alentados por la repercusión continental del lanzamiento de JK, se decidieron a profundizar los nuevos vínculos, aunque todavía en una instancia de “tibio” distanciamiento con respecto al poder del Norte. En este sentido, aquí se ha demostrado el giro efectuado en la orientación de la política exterior que ejecutaron entrambos Estados, que venía gestándose desde los gobiernos de Perón y Vargas, tendiente a establecer una posición de no alineación frente a esa potencia.

A partir del inicio de la segunda fase, con la llegada de Quadros al poder, esa posición comienza a radicalizarse de la mano del neutralismo que asume el nuevo mandatario y su contundente respaldo al Movimiento de Países No Alineados. Estas sorpresivas medidas, para un hombre que representaba a la derecha, depararon en fuertes sospechas por parte de los grupos opositores y de miembros de su propio partido que, junto al recelo norteamericano, pusieron todo tipo de reparos a su política. Sincrónicamente, se acercó decididamente a Argentina, otorgando respaldo a la gestión de Frondizi.

Si bien la administración frondizista priorizó —sobre todo influenciada por el pensamiento de su principal ideólogo, Rogelio Frigerio—, la integración nacional por sobre la regional, esto de ninguna manera significó que el desarrollismo argentino no bregara por el acercamiento entre las distintas naciones del Subcontinente y, en particular, con Brasil. Esta tendencia posibilitaría, en el mediano término, la primera integración en el área de la Cuenca del Plata. En efecto, ambos mandatarios entablaron una fluida relación que llevó a encaminar la vinculación bilateral a una fase de notables logros. Asimismo, los dos estuvieron convencidos que su ejemplo tendería a influenciar, para que emularan su iniciativa, a los demás países de la región. Esto representaba un intento orientado a modificar anacróni-

cas posiciones, más aún cuando al otro lado del Atlántico se estaba gestando, en esta polifacética etapa, un fenómeno sui generis de integración, es decir el despegue de la futura unificación económica europea.

En la parte final del trabajo se dialoga sobre los desiguales enfoques de los propios protagonistas, que también entorpecieron el curso de las tratativas, en tanto el brasileño se inclinaba más hacia un “neutralismo potencial”, mientras que su par argentino esgrimía un desnudado pragmatismo. Ambas posturas, si bien contrapuestas en varios aspectos, fueron superadas en la ronda de negociaciones que entablaron en la ciudad de Uruguayana, en la medida en que el brasileño aceptó las sugerencias de su par argentino de morigerar su distanciamiento con los EEUU. Al recapacitar mitigó los recelos acerca de su sospechosa simpatía por el socialismo y, de este modo, alentó mejores posibilidades de recibir los beneficios que repartiría la potencial puesta en práctica de la Alianza para el Progreso; aunque sin dejar de mantener una postura decidida en torno a no interferir en la evolución de los acontecimientos de la Cuba revolucionaria y de defender el derecho de autodeterminación.

La investigación demostró la trascendencia del proceso que culminó en Uruguayana. La cumbre concretada forjó otro eslabón en la cadena de iniciativas bilaterales, orientadas a lograr un escenario propicio para encaminar una posible integración. La construcción del presente bloque subregional es el resultado de ese esfuerzo.

## Referencias

1. Benevides, M 1979, O governo Kubistschek, desenvolvimento economico e estabilidade política 1956-1961, Paz e Terra, Río de Janeiro.
2. Brito Cruz, J 1989, "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964)", en *Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*, Cadernos do IPRI, no. 2, Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 65-78.
3. Camilión, O 1999, *Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*, Planeta, Buenos Días.
4. Candeas, A 2010, *A Integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na "visão do outro"*, Fundação Alexandre de Gusmão.
5. Cardoso, F 1976, *Ideologías de la burguesía industrial en sociedades dependientes (Argentina y Brasil)*, Siglo XXI, México.
6. Carone, E 1985, *A república liberal II Evolução política (1945-1964)*, Difel, San Pablo.
7. Cerrutti, H. (2001) "Indicadores económicos", en Arturo Frondizi, *1428 días de desarrollo en democracia*, Fund. Frondizi, Buenos Aires.
8. Dallanegra L 2009, *Teoría de las Relaciones Internacionales. Material de Cátedra de Teoría de las RR II*, Universidad de Maimónides, Buenos Aires.
- a. ----- (2003). *Reformulación del Orden Mundial: El Fin de una "Macro-Etapa"*. Ed. del Autor, Buenos Aires, consultado el 1 de mayo de 2011, <http://luisdallanegra.bravehost.com/Ormactoe/ca-p9o02.htm>
9. Díaz, F 1977, *Conversaciones con Rogelio Frigerio*, Hachette, Buenos Aires.
10. Di Tella, T. (1998). "La política en Brasil y Argentina entre 1955 y 1966", consultado el 30 de abril de 2011, [http://www.educ.ar/la\\_politica\\_en\\_brasil\\_y\\_argentina.pdf](http://www.educ.ar/la_politica_en_brasil_y_argentina.pdf)
11. Ffrench-Davis, O. y Palma, J. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en L. Bethell. (ed.). *Historia de América Latina*, vol. 11. Barcelona: Cambridge Press/Crítica, pp. 83-161.
12. Frondizi, A 1989, *El presidente Kennedy que yo conocí*, Acad. Argentina de Historia, Buenos Aires.
13. Galasso, N 2005, *Perón: Formación, ascenso y caída/ Perón: Exilio, resistencia, retorno y muerte*, 2 tomos, Colihue, Buenos Aires.
14. Gómez, A. (2004). *La política exterior del Presidente Arturo Frondizi*, Fund. Centro de Estudios A. Frondizi, Buenos Aires, consultado el 7 de mayo de 2011, <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/docs/Gomez-28-10-04.doc>
15. Gómez Mansur, T 1999, "Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, no. 1, vol. 42, pp. 30-61.
16. Goodwin, R 1962, "O Futuro da liberdade e a "Aliança para o Progresso", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. 17, año 5, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 5-16.
17. Gussoni, E 2010, *Estudio geopolítico comparado de las relaciones entre Argentina y Brasil*, Universidad de Maimónides, Buenos Aires.
18. Hilton, S 1993, "Brasil e Argentina: da rivalidade à entente", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. 2, año 36, Instit. Brasileiro de Relações Internacionais, pp. 54-66.

19. Lanús, J 1984, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980*, Emecé, Buenos Aires.
20. Lessa, R y Buarque de Holanda, C 2009, *San Tiago Dantas. Coletânea de textos sobre política externa (org.)*, Fund. Alexandre de Gusmão, Brasília.
21. Lowenthal, A 2000/2001, "Os Estados Unidos e a América Latina na virada do século", en *Política Externa*, no. 3, vol. 9, Paz e Terra, pp. 5-24.
22. Luna, F 2000, *La Argentina, de Perón a Lanusse*, Planeta, Buenos Aires.
23. Madrid, E 2003, *Argentina Brasil. La suma del sur*, Andina Sur, Argentina.
24. Marques, G 2010, *Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959-1986)*, Fund. Alexandre de Gusmão, Brasília.
25. Moniz, L 2004, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Norma, Buenos Aires.
26. ----- 1995, *Estado nacional e política internacional na América latina*, Ensaio, San Pablo.
27. ----- 1987, *O Eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*, Ed. Univ. de Brasília, Brasília.
28. Paradiso, J 1993, *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*, Grupo Ed. Latinoamericano, Buenos Aires.
29. Potash, R 1985, *El ejército y la política en la Argentina II 1945-1962*, Hyspamérica, Buenos Aires.
30. Romano, S 2008, "Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos", en *Confines*, no. 8, pp. 31-45.
31. Sabato, A 1963, *Historia de los contratos petroleros*, Cogtal, Buenos Aires.
32. Sikink, K 2009, *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubistchek*, Siglo XXI, Buenos Aires.
33. Thorp, R. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1939-1950", en L. Bethell (Ed.) *Historia de América Latina*, vol.11. Barcelona: Cambridge Press/Crítica.

## FUENTES PRIMARIAS

- Chicago Daily Tribune 1945, "Argentine dictator back", 17 de octubre de 1945, p. 1A.
- Dantas, S 1961, *Discurso pronunciado por el canciller San Tiago Dantas en la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires*, 13 de noviembre de 1961, s/d, pp. 4-21.
- Daytona 1961, "Brazil's new president assumes explosive load", 30 de enero de 1961, Florida, EUA, p. 11.
- Documentos da Política Externa Independiente, 2007, *Comunicado: Posição brasileira*. Álvaro da Costa (Org.), vol. 1, Fund. Alexandre de Gusmão, Brasília, pp. 75-76.
- Folha do São Paulo 1961, "Jânio renunciou", 25 de agosto de 1961, San Pablo.
- Frondizi, A 1979-1982, *Mensajes Presidenciales 1958-1962 (5 tomos)*, Centro de Estudios Nacionales/Crisol, Buenos Aires.
- Jornal do Brasil 1960, "Jânio e Frondizi iniciam conferência com um forte abraço", 21 de abril de 1960, Río de Janeiro, pp. 1-3.

- 1961, "Jânio aconselha a URSS (via Tass) a resistir à tentação e fazer a paz", 2 de agosto de 1961, pp.1-3.
- 1961, "Krushev vê convite a Yuri Gagarin...", 3 de agosto de 1961, p. 4
- 1961, "Governador acusa política externa...", 4 de agosto de 1961, pp. 1-3.
- 1961, "Jânio quer levar o Brasil...", 5 de agosto de 1961, p. 4.
- 1961, "Delegação brasileira...", 13 de agosto de 1961, p. 4.
- 1961, "Adauto: apoio da UDN a Jânio é indiscutible", 24 de agosto de 1961, pp. 1-3.
- Lafer, H 1960, Relatório do Ministério das Relações Exteriores, Biblioteca Nacional, Rio de Janeiro.
- Milwaukee Sentinel 1960, "Kennedy to Discuss Castro...", 13 de noviembre de 1960, Wisconsin, EUA, p.1.
- The Calgary Herald 1958, "Leftists Win Vote In Argentina", 24 de febrero de 1958, Calgary, p. 2.