

## **ARGENTINA-BRASIL: ENTRE LA UNIÓN ADUANERA INCONCLUSA, LOS RECELOS MUTUOS Y LAS PRESIONES ESTADOUNIDENSES**

EDUARDO MADRID (CIHESRI-FCE-UBA)

Desde 1946 el gobierno argentino comenzó a difundir en los países de América Latina, especialmente en Sudamérica, una serie de propuestas políticas cuyas ideas se consustanciaban con la revalorización del pensamiento de Alejandro Bunge, acerca de conformar una unión aduanera en la región.<sup>1</sup> Esta concepción fue diseñada en el contexto de la Guerra Fría y cuando el principal cliente de la Argentina, Gran Bretaña, había entrado en una etapa de declinación, a la que se sumaron las conflictivas relaciones con los Estados Unidos por la neutralidad argentina en la segunda guerra mundial. Por lo tanto, a fin de mantener ciertos márgenes de autonomía en el escenario internacional, el gobierno encabezado por el general Perón llamó a su política exterior como de la “tercera posición”. Esta apuntaba al no alineamiento en el mundo bipolar de la época, la no intervención en las cuestiones internas de otros países, la integración con los países vecinos, la necesidad de alcanzar la unidad latinoamericana y la no intervención en conflictos bélicos o económicos.

En este sentido, la cancillería argentina implementó una campaña de acercamiento cultural y político hacia varias naciones latinoamericanas. Al mismo tiempo, uno de los rasgos más característicos de la gestión económica externa argentina estuvo basado en los acuerdos bilaterales, en contraposición al multilateralismo consagrado en la conferencia de Bretton Woods de 1944. De este modo, pueden comprenderse los convenios bilaterales firmados por la Argentina con diversos países, tanto vecinos, como europeos. Entre 1946 y 1949, el gobierno argentino negoció acuerdos con Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay, estableciendo el peso argentino como la divisa a utilizar en esos intercambios. A cambio de sus exportaciones agropecuarias, la Argentina recibía de estos países insumos industriales indispensables para sus programas económicos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alejandro Bunge, *Una nueva Argentina*, Editorial Guillermo Kraft Ltda., Buenos Aires, 1940. El autor expuso sobre “La Unión Aduanera del Sud” en una conferencia realizada en la ciudad alemana de Mannheim en 1909. Posteriormente, fue actualizando su proyecto en diferentes artículos, que se reagruparon en 1930 en el libro *La economía argentina*, para concluir con algunas modificaciones en la publicación de la referencia. Ésta última, según Mónica Quijada, era el libro de cabecera de Perón cuando ejerció funciones públicas.

<sup>2</sup> Carlos Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1986; Peterson, Harold F., *La Argentina y los Estados Unidos, 1914-1960*, Tomo II, Hyspamérica, Buenos Aires, 1985; Page, Joseph, *Perón. Una biografía*, Javier Vergara Editor, 1984. Estos autores, con diferentes matices, han planteado que la política latinoamericana de la Argentina entre 1946 y 1949 tuvo un carácter expansionista, que intentó “exportar” los logros socioeconómicos del gobierno peronista, y también su “tercera posición” en materia de política exterior. A ello agregan una intención megalómana de difundir el poder personal de Perón. Escudé reduce los intentos integracionistas del gobierno argentino a improvisaciones coyunturales motivadas por un “líder egocéntrico”.

Uno de estos acuerdos fue el que se firmó con Chile mediante un documento conocido como Acta de Santiago, que inauguró una línea diferente de convenios entre la Argentina y otros países de América Latina. La moneda a utilizarse en los intercambios sería el dólar estadounidense en vez del peso argentino, mientras que la Argentina no se haría cargo de créditos ni de inversiones dando lugar a la creación de un Consejo Nacional de Unión Económica en cada país firmante, que a su vez, integrarían una Comisión Mixta. Este órgano institucional estaba encargado de controlar la evolución de los acuerdos, fijar los precios para los principales productos de intercambio y, sobre todo, estudiar y proponer las medidas adecuadas conducentes a efectivizar un régimen de aduana libre, y a la complementación económica de los países signatarios.<sup>3</sup>

Los resultados del Acta de Santiago produjeron un efecto multiplicador en otros países de América Latina, dado que Ecuador, Paraguay y Bolivia adhirieron a sus principios en corto tiempo. En poco más de un año, la Argentina firmó convenios de unión económica con Chile, en julio de 1953, con Paraguay, en agosto del mismo año, con Ecuador en diciembre, y con Bolivia, en setiembre de 1954. Todos estos convenios siguieron el modelo del acuerdo argentino-chileno, proponiendo un régimen de fronteras libres junto a las medidas necesarias para poder implementarlo. Por otra parte, la Argentina complementó estos pasos concretos con una activa participación en los foros internacionales, defendiendo la integración económica como única vía para alcanzar y asegurar el desarrollo de la región.<sup>4</sup>

La ejecución de estos convenios proyectaba superar las tradicionales producciones primarias de los países latinoamericanos para avanzar en dirección a un proceso de mayor industrialización. En ese sentido, los acuerdos argentino-chilenos alcanzaron un importante significado dado que la Argentina realizó contratos con Chile para proveerse de cobre, mientras se comprometió a construir frigoríficos cercanos a la frontera para abastecer de carne vacuna a las regiones de producción minera. Fue importante, también, la intención de orientar el intercambio hacia productos industriales no competitivos, como ferroaleaciones, metales elaborados y maquinarias fabricadas en la Argentina.<sup>5</sup>

En esas circunstancias, el presidente argentino entendió que estaban dadas las condiciones políticas necesarias para restablecer el eje Argentina-Brasil-Chile (ABC), como punto de partida para una futura unión aduanera en América Latina. Para el gobierno argentino, el problema radicaba en la posición que mantenía el presidente de Brasil, Getúlio Vargas. Éste se había manifestado en varias oportunidades favorable al entendimiento entre los tres

---

<sup>3</sup> Mónica Quijada, “El proyecto peronista de creación de un Zollverein sudamericano, 1946-1955”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. Año IV, Vol. IV, Nro.6, 1er.semestre de 1994, p. 160.

<sup>4</sup> Quijada, M. (1994) pp. 160-161.

<sup>5</sup> *La Prensa*, 14 de julio de 1954. De acuerdo el convenio entre los gobiernos de Chile y Argentina se organizó una Exposición Metalúrgica Argentina en Santiago. Otra muestra se realizó en Mendoza, bajo los auspicios del gobierno nacional para promocionar los alcances del sector industrial iberoamericano, con el nombre de Feria Industrial de América.

países, y había permitido a Perón iniciar conversaciones con el presidente Ibáñez. El intermediario en estas negociaciones, el embajador brasileño en Buenos Aires, João Lusardo, se empeñó en resaltar que la actitud de Vargas no resultaba de una “palabra oficial”, aunque sí de un consentimiento preliminar y reservado, pues sólo después, al depender de los resultados de las tratativas con Chile, Brasil podría formalizar un acuerdo con los otros dos países.<sup>6</sup>

Luego de firmar con Ibáñez el Acta de Santiago, Perón defendió el restablecimiento del Pacto del ABC y adelantó públicamente que Brasil aceptaría esta propuesta, porque así se lo había prometido Vargas. Su pronunciamiento causó un fuerte impacto en Itamaraty y el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, João Neves da Fontoura, declaró que su país no estaba interesado en pactos de ningún tipo, y que nadie podía hablar en su nombre, desautorizando, de este modo, a Perón. Vargas, que no fue consultado por Fontoura, no le pidió la renuncia por este proceder a fin de preservar su frente político interno. Al mismo tiempo, por medio de un periodista brasileño, le envió una carta a Perón en la cual le explicaba las dificultades para concertar un mayor acercamiento entre la Argentina, Brasil y Chile, de acuerdo a lo que anteriormente habían acordado. Y Perón le respondió que su deseo era llegar a un acuerdo con Brasil, como el que había firmado con Chile, lamentando que la unión entre los tres países se postergara.<sup>7</sup>

Con sus esfuerzos para difundir el “justicialismo” en América Latina, también se robustecía la suspicacia de que Perón trataba de extender el modelo económico y social de la Argentina para establecer su hegemonía sobre el continente. Esta percepción alarmó a las *élites* conservadoras e intranquilizó no sólo a la cancillería brasileña, sino también a gran parte de la dirigencia chilena opositora. Y cuando Ibáñez visitó Buenos Aires, en julio de 1953, para firmar el Tratado de Complementación Económica, no pudo adoptar y asegurar medidas indispensables para su negociación debido a las resistencias existentes en Chile, especialmente en los sectores conservadores pronorteamericanos.<sup>8</sup>

Justamente, al Departamento de Estado le preocupaba el impacto político que el peronismo había generado en el escenario latinoamericano, y el eventual liderazgo que el

---

<sup>6</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Estado nacional e política e política internacional na América Latina. O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, Editora Revan, São Paulo, 1992, p. 77.

<sup>7</sup> Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pp. 7-11. El papel de Lusardo en las negociaciones entre la Argentina y Brasil, dada su amistad personal con los dos presidentes, es analizado detenidamente por el autor. El periodista que ofició de intermediario entre Vargas y Perón, Geraldo Rocha, director del diario *O Mundo* de Río de Janeiro, también obtuvo una entrevista con Ibáñez, que se encontraba en Buenos Aires para firmar el tratado entre Argentina y Chile, oportunidad que aprovechó el mandatario chileno para invitar públicamente a Vargas a participar del acuerdo. Ante el mismo medio periodístico, Perón formuló declaraciones lamentando la demora del ABC porque “...el año 2000 nos encontrará unidos, o si no, tal vez dominados...”.

<sup>8</sup> Para esta temática consultar Jane Van der Karr, *Perón y los Estados Unidos*, Editorial Vinciguerra, Buenos Aires, 1990.

presidente argentino podría ejercer sobre un bloque de países alineados tras la “tercera posición”.<sup>9</sup>

Más frentes de preocupación se agregaron al proyecto peronista en el ámbito regional cuando la cancillería brasileña invitó al presidente peruano, Manuel Odría, a visitar su país, e hizo lo mismo con Ibáñez. La actitud de Itamaraty generó una fuerte desconfianza en el gobierno argentino, ante el temor de que Brasil estuviera articulando un eje Río de Janeiro-Lima para contrarrestar la aproximación entre Buenos Aires y Santiago. De este modo, Perón fue decepcionándose ante la actitud de Vargas, y en una conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Guerra, el 11 de noviembre de 1953, al no tener más esperanzas de contar con el apoyo del presidente brasileño, o para forzarlo a una definición, relató pormenores previos al anhelado pacto del ABC.<sup>10</sup>

El presidente argentino acusó a Itamaraty de obstaculizar el proyecto y de continuar la vieja política imperial, e insistió en que el futuro de los pueblos dependería de la magnitud de sus reservas de alimentos y materias primas, y que la única manera de defender esas reservas era mediante una unidad económica.<sup>11</sup>

La conferencia de Perón fue publicada en una edición reservada, una de cuyas copias pasó a manos de los exiliados argentinos en Montevideo, quienes la entregaron a las fuerzas políticas opositoras brasileñas. Intencionalmente o no, Perón abasteció de argumentos a los adversarios de Vargas, que intensificaron su campaña para derribarlo del poder atribuyéndole el propósito de instaurar un modelo similar al existente en la Argentina. En marzo de 1954, el periodista Carlos Lacerda, partidario de la UDN, publicó el texto de la conferencia de Perón, como una prueba irrefutable de sus denuncias,

---

<sup>9</sup> Mario Rapoport y Claudio Spiguel., *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1994. El Departamento de Estado sostenía que una intervención abierta para contrarrestar la influencia peronista en la región sería contraproducente en los países latinoamericanos. Pero, eventualmente, se podían hacer llegar los puntos de vista de los Estados Unidos a los editores de diarios. Esto está documentado en el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, BR, DP, Reservada N° 322, 16 de marzo de 1953, de Cooke a Remorino. En esos años las empresas norteamericanas *United Press*, *Associated Press* e *International News Service*, monopolizaban la difusión de informaciones y noticias en Brasil. Éstas, a su vez, se distribuían en el grupo periodístico “Diarios Asociados”, constituido por los principales diarios brasileños, y presidido por uno de los más tenaces opositores del varguismo y del peronismo: Assis de Chateaubriand.

<sup>10</sup> *Clarín*, 1 de setiembre de 1995. El corresponsal en Buenos Aires de la publicación *Zero Hora*, Hamilton Almeida, publicó un artículo en donde sostenía que Perón había financiado la campaña electoral de Vargas a la presidencia de Brasil en 1950. Antes de ser electo, Vargas habría pactado un acuerdo secreto con Perón, dado que el presidente argentino creía que la presidencia de Vargas sería clave para su proyecto A.B.C. En ese acuerdo, tanto Vargas como Perón se comprometieron a cumplir, en la medida de sus posibilidades, la conformación de una unión económica entre Brasil y Argentina, y también el establecimiento de un pacto de cooperación militar. El operativo de apoyo a la candidatura de Vargas tuvo como base a Paso de los Libres, y por esa ciudad fronteriza habrían entrado al Brasil “toneladas” de papel con la propaganda impresa a favor de Vargas realizada en las imprentas del gobierno argentino. También, mediante un coordinador con nombre falso, que habría sido Carlos García Martín, un amigo personal de Perón, pudieron entregarse a un emisario de Vargas, varios sobres “de papel madera con valores económicos”.

<sup>11</sup> Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986, pp. 10-35-36.

generando un escándalo a nivel nacional. La UDN y la prensa de tendencia conservadora presentaron los entendimientos entre Vargas y Perón como una “traición nacional”, acusándolos de conspirar contra las ideas del panamericanismo y la buena vecindad tradicionales en el hemisferio, al intentar concretar el pacto del ABC, y resistir las propuestas de los Estados Unidos. Desde la embajada argentina en Río de Janeiro se procuró negar la autenticidad del documento, pero Fontoura, que en ese entonces era director de Ultragás, empresa subsidiaria de la Standard Oil, tensó aún más la situación al confirmar las denuncias de Lacerda, y acusar a Vargas por sus negociaciones para formalizar el ABC.<sup>12</sup>

Paralelamente a estos acontecimientos, la Argentina se empeñaba en mejorar sus relaciones con los Estados Unidos, mientras que, por el contrario, el gobierno brasileño reglamentaba las inversiones extranjeras, encarecía las importaciones de bienes de capital, instituía el monopolio estatal del petróleo con la creación de Petrobras, y trataba de hacer lo mismo con la producción de energía eléctrica. Estas medidas colisionaban con la política que los Estados Unidos intentaban difundir en el campo del comercio internacional. En este contexto, y sin medios para contener a la oposición interna, que logró involucrar a las Fuerzas Armadas, Vargas, para no renunciar o ser depuesto, se quitó la vida el 24 de agosto de 1954.<sup>13</sup>

El proyecto de crear un espacio de solidaridad económica y política, mediante un pacto de unión que vinculara a la Argentina, Brasil y Chile, y que estaría abierto a otros países del sur americano, fue pronto abandonado, a pesar de los acuerdos suscritos en 1953 y 1954 entre Buenos Aires y Santiago. Perón fue destituido en setiembre de 1955, y poco tiempo después, la dictadura que lo derrocó, dejó sin efecto todos los convenios bilaterales al adoptar el sistema multilateral de pagos y de comercio, y ratificar los acuerdos de Bretton Woods y la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

La frustrada reedición del Pacto del ABC constituyó uno de los tantos ensayos regionales que intentaron superar el aislamiento recíproco de países próximos en su geografía, cercanos en tradición cultural, y complementarios en materia económica, con el fin de aumentar su autonomía a nivel internacional mediante una unión política y económica. Sin embargo, la herencia de los antagonismos y conflictos entre los Estados, como así también la propia evolución interna de las naciones del Cono Sur, y su vinculación con la potencia hegemónica continental, diluyeron y pospusieron estos proyectos de integración regional.

---

<sup>12</sup> *O Globo*, 3 de abril de 1954 y *Correio da Manhã*, 6 de abril de 1954. Declaraciones de Neves da Fontoura.

<sup>13</sup> Luciana Silveira de Aragão e Frota, *Brasil-Argentina. Divergências & Convergências*, Centro Gráfico do Senado Federal, Brasília, 1991, p.89.