

# A formação da Alalc no contexto da Revolução Cubana

Iuri Cavlak\*

## Resumo

No final da década de 1950 e início da de 1960, Argentina e Brasil alcançaram um patamar inédito de aliança política, resultando no encontro de Uruguaiana e na fundação da Alalc (Associação Latino Americana de Livre Comércio). Além disso, ambos os países se comprometeram a defender a livre determinação de Cuba, ameaçada pelos Estados Unidos após a revolução de 1959. Com as relações internacionais tensionadas por esses acontecimentos, a diplomacia entre os dois maiores países da América do Sul foi prejudicada. Assim, tecemos algumas reflexões sobre o contexto do movimento de integração no Cone Sul e sua articulação com a problemática advinda da situação revolucionária na ilha. Neste artigo destacamos o papel interno dos militares, que desempenharam uma função importante nesta etapa da Guerra Fria.

*Palavras-chave:* Integração. Diplomacia. Revolução.

## Introdução

É certo que a revolução em Cuba foi um marco na história política do continente americano da segunda metade do século XX. Nas relações internacionais, a influência deste acontecimento também foi de extrema magnitude, contribuindo, entre outras coisas, para o recrudescimento da presença militar e ideológica dos Estados Unidos nos países abaixo do Rio Grande. De 1960 em diante, tornou-se cada vez mais difícil para esses países implementarem reformas no sistema desigual das trocas internacionais, dado que toda política que desagradasse aos Estados Unidos tendia a ser enquadrada no rótulo da “expansão do comunismo soviético”.

Na Argentina e no Brasil, o final da década de 1950 e início da de 1960 foi marcado pelo questionamento da chamada “dependência”. A diplomacia do governo de

\* Pesquisador da Universidade Estadual Paulista (Unesp - Assis), mestre em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp - Assis), doutorando na mesma instituição. E-mail: iuricavlak@yahoo.com.br

Arturo Frondizi, a Operação Pan-Americana de Juscelino Kubitschek e a Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart contemplaram a crítica à hegemonia norte-americana, sobretudo quanto pleitearam maior controle estatal dos lucros das multinacionais, planejamento para a aplicação do capital estrangeiro e melhores condições de juros para o financiamento da industrialização. Argentina e Brasil tentavam redefinir sua pauta de comércio, vendendo mais caro seus produtos alimentícios e matérias primas e comprando mais barato insumos industriais e tecnologia.

Como mecanismo para lograr esses objetivos, fundou-se em 1960 a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), com o intuito de dinamizar as trocas comerciais entre os países do subcontinente, bem como elaborar políticas em comum que facilitassem a “barganha diplomática”, ou seja, a pressão sobre os Estados Unidos para que se engajassem no desenvolvimento industrial da região. Uma das concepções que nortearam a criação da Alalc era a de superar o atraso pelo planejamento, principalmente pela união da classe dirigente “desenvolvimentista” da Argentina e do Brasil, visto que uma diplomacia da integração entre os dois maiores países do subcontinente já vinha sendo ensaiada no decorrer da década de 1950.

Com efeito, na primeira metade da década esta diretriz de política externa marcou a construção do chamado Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile), pelo qual os presidentes Juan Perón, Getúlio Vargas e Carlos Ibañez del Campo tentaram

formar um bloco econômico e político para contrabalançar a influência norte-americana. Os governos nacionais populistas, todos eles, demonstravam sérias dificuldades no relacionamento com Washington, bem como, internamente, conflitos com interesses liberais e ligados à agroexportação. Esbarrando tanto na inexperiência das classes dirigentes em formular políticas de integração com os países limítrofes quanto em dificuldades estruturais, próprias da situação em que a economia sul-americana se encontrava, esse pacto acabou malogrando, sobretudo após o suicídio de Vargas em 1954 e a derrubada de Perón em 1955.<sup>1</sup>

Não obstante, a bandeira da integração econômica voltou a ser desfraldada na segunda metade da década de 1950. Com a eleição de Arturo Frondizi na Argentina, em 1958, o chamado “desenvolvimentismo” retomou o ideário da Terceira Posição peronista em política externa, avessa ao alinhamento incondicional aos Estados Unidos e voltada à união das chancelarias sul-americanas. No Brasil, o governo de Juscelino Kubitschek entrara em atrito, principalmente após 1958, com o FMI e com a política econômica norte-americana, que restringiam empréstimos e financiamentos para o Plano de Metas. Novamente, o Palácio San Martín e o Itamaraty incrementaram suas relações.

Assim, a integração econômica, já defendida pela Cepal e por determinados políticos e intelectuais de ambos os países, passou a ser desenvolvida em nível de governo. O objetivo era a formação de uma entidade que, além de Argentina e Bra-

sil, aglutinasse os demais países vizinhos. Kubitschek articulou um expressivo canal de negociação com Frondizi, obtendo importante apoio argentino para a política externa brasileira. Segundo Alain Rouquié, o governo argentino também se ligava fortemente à política brasileira:

Históricamente el Brasil y la Argentina siempre rivalizaron por la preponderancia en el Cono Sur de América Latina. Los argentinos creyeron siempre en su superioridad de pueblo Branco, de cultura europea, que vive en un clima templado, y esta idea está sólidamente afianzada en la mentalidad nacional. El frondizismo, realista, acepta los hechos: Brasil crece más rápidamente, está en ventaja con respecto a la Argentina para el desarrollo; la experiencia brasileña debe poder servir a la Argentina, porque los dos países tienen que afrontar los mismos problemas. Es una de las ideas fundamentales del frondizismo, al punto que se ha reprochado a sus partidarios el hacer “un elogio desmesurado de la realidad brasileña”... El Brasil es ejemplar en todo.<sup>2</sup>

A produção teórica do desenvolvimento argentino baseou-se em autores e autoridades brasileiras, como Helio Jaguaribe e Juscelino Kubitschek, a ponto de se acusar uma “inspiración brasileña” para o frondizismo. Rouquié, depois de analisar algumas passagens de Celso Furtado e Helio Jaguaribe, concluiu:

Es posible ver los encuentros entre la teoría brasileña y la doctrina argentina del capitalismo nacional. Por todas estas razones el Brasil es una referencia fecunda en la ideología frondizista que ve al gran país vecino con tanto mayor simpatía puesto que atribuye los diferendos, que han separado a los dos países, a la diplomacia inglesa.<sup>3</sup>

Essa política esteve clara com o apoio de Frondizi quando J.K. rompeu unilateralmente as negociações com o FMI em 1959. A partir daí, a aproximação foi galvanizada, mesmo com as sucessivas mudanças de governo no Brasil,<sup>4</sup> chegando ao auge com os Acordos de Uruguiana, firmados nesta cidade gaúcha em abril de 1961. Por meio do tratado de Amizade e Consulta, Argentina e Brasil estabeleceram o compromisso de votar em sintonia nos principais fóruns internacionais, resultando em longas conversas e no apoio à não expulsão de Cuba da OEA na VIII Reunião de Chanceleres Americanos em Punta del Leste, no Uruguai, em janeiro-fevereiro de 1962. Nesse contexto se formou a Alalc, alimentada pelos entendimentos entre Argentina e Brasil, mas prejudicada pelo clima tenso nas relações internacionais americanas com o andamento da Revolução Cubana.

## Alalc, realizações e impasses

Considerada como um marco nas relações internacionais na América do Sul, a Alalc foi o primeiro esquema de integração econômica que contemplou países subdesenvolvidos.<sup>5</sup> Fruto de um contexto de grande efervescência do ideário desenvolvimentista, a Alalc foi fundada pelo Tratado de Montevidéu, assinado em 18 de fevereiro de 1960, na capital uruguaia, tendo entrado em efetivo funcionamento a partir de 1º de junho de 1961. Os países signatários foram Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Ainda em 1961, aderiram à Alalc a Colômbia e o Equador; em 1966, a Bolívia e, em 1967, a

Venezuela. Após mais de um século distanciadas e com tímidas relações comerciais, as nações do subcontinente pareciam se encaminhar para a união.

A fundação da Alalc e seus primeiros desenvolvimentos devem-se muito ao ideário da Cepal. As reflexões e os diagnósticos que essa instituição produziu a respeito das economias latino-americanas tiveram alto grau de prestígio na década de 1950. Em julho de 1959 assim trazia a publicação oficial cepalina:

América Latina... no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en esos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo. Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere... América Latina necesita el mercado común.<sup>6</sup>

Os primeiros estudos mais específicos sobre o tema da integração datam de 1949. A conclusão de que o desenvolvimento econômico do subcontinente seria impulsionado por um “mercado regional” estabeleceu-se em 1954 numa reunião de ministros da Fazenda de vários países. Por fim, na VII Sessão da Cepal, em 1957, firmou-se o compromisso para a formação de uma zona de livre-comércio, que evoluiria gradativamente para formas mais avançadas de integração. As chancelarias envolvidas comprometeram-se, então, a levar adiante a ideia e implantá-la na prática. Formou-se o Grupo de Trabalho do Mercado Re-

gional Latino-Americano, constituído por especialistas em relações internacionais, economistas e diplomatas. Depois de dois períodos de reuniões entre 1958 e 1959, chegou-se a um consenso para as regras de funcionamento da associação.<sup>7</sup> Ressaltando o protagonismo de Brasil e Argentina no processo, afirmam Cisneros e Escudé:

Durante la administración frondizista, en diciembre de 1958 se llevó a cabo una reunión de los directores de los bancos centrales de quince países latinoamericanos en Río de Janeiro, en la que se sentaron las bases para la organización de una Unión Multilateral de Pagos Latinoamericana, es decir, el establecimiento de un solo padrón de pagos para el comercio entre los países miembros. Asimismo, en esa ocasión se mocionó a favor de crear un organismo intergubernamental que buscaría fórmulas para liberalizar el comercio regional, con vistas a la creación de un futuro Mercado Común de América Latina. Simultáneamente, los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) anunciaron ante el Comité de los 21 de la OEA ya la reunión de Ginebra del GATT su intención de avanzar gradualmente hacia la integración de sus economías siguiendo el modelo europeo, mediante programas ya en marcha de cooperación económica que quedarían abiertos a la adhesión de otras naciones americanas.<sup>8</sup>

Algumas dificuldades do processo de integração na América Latina foram apontadas na reunião de Montevideu. Os obstáculos a serem transpostos tinham a ver com certos motivos:

a) trata-se de países que, embora culturalmente afins, tinham pouco conhecimento recíproco, com exceção, talvez, do grupo do sul; b) concentração da vida econômica e social na orla marítima, sem um sistema adequado de intercomunica-

ção; c) produção concorrente entre pares de países, quase sempre produtos dos quais depende fundamentalmente o desenvolvimento econômico; d) total in experiência dos setores públicos no que respeita à mecânica a ser posta a funcionar; e) desconfiança dos setores empresariais e mesmo de muitos governamentais; f) anseios generalizados de maior grau de industrialização própria, etc.<sup>9</sup>

Previa-se um tratamento especial para economias menos desenvolvidas, no caso Paraguai e Equador.

Embora sua fundação fosse motivo de otimismo de vários governos, o contexto global das trocas comerciais da América Latina com o restante do mundo passava por um período de baixa, mesmo no contexto de maior dinamismo da economia de mercado, em que a reconstrução do pós-guerra impulsionara obras e investimentos em grande escala. As exportações da Europa ocidental entre 1950 e 1962 cresceram em torno de 300%; as do Japão, em torno de 560%, enquanto na América do Sul o crescimento não passou de 59%, fazendo cair a participação latino-americana no comércio mundial de 12,5% em 1950 para 7,9% em 1962.<sup>10</sup>

A faceta considerada positiva dessa redução residia na diminuição da dependência das finanças internacionais, deixando o subcontinente menos atrelado às turbulências dos mercados centrais, consequentemente mais livre para formular uma política econômica voltada às suas demandas. De acordo com Celso Furtado, o motivo principal para a formação da Alalc foi a necessidade dos países sul-americanos de sustentar suas transações

comerciais comuns, que, mesmo predominantemente constituídas de produtos primários, mantinham certa tranquilidade por não agravarem as perdas na área do dólar. Depois do aumento das transações intrarregionais, de 9,2% do total do comércio em 1950 para 12,2 em 1953, os países sul-americanos sentiram condições reais para o crescimento exponencial de seu mercado mútuo.<sup>11</sup>

O ano de 1951 representou o pico de exportações latino-americanas, somente superadas em 1962. Além disso, dentro do Cone Sul também havia diminuído a participação dos produtos locais no total do comércio praticado. Em 1954, chegou a representar 11% das exportações e 11,4% das importações dos países da área, tendo caído em 1960 para 7,4% e 6,6%, respectivamente.<sup>12</sup> Assim, a Alalc tinha como objetivo inverter essa tendência de diminuição da participação do subcontinente no comércio mundial e deslanchar as trocas comerciais intrabloco. Começava, portanto, com uma postura defensiva, tendo de lidar com a queda de preços dos alimentos e matérias-primas e a alta constante dos produtos manufaturados.

A força da Alalc estava na vontade de alguns governos da região de lutarem de forma estruturada e contínua contra o subdesenvolvimento. A tomada de consciência da necessidade dessa luta, em termos de união e oposição a certos preceitos da economia mundial, adveio das precárias condições sociais que colaboraram para a eleição dos próprios governos nacionalistas e desenvolvimentistas, imprimindo novos significados para a diplomacia econômi-

ca. A Alalc foi fruto da ação dos Estados latino-americanos e de seus respectivos técnicos e especialistas, com escassa participação de empresários, industriais e da classe trabalhadora.<sup>13</sup>

No caso brasileiro, a interligação entre o aparato estatal e a indústria era forte e vinha de longa data, o que explica em parte essa situação, isto é, interesses empresariais sendo defendidos por funcionários do Estado, ao invés de representantes diretamente oriundos do mercado:

De fato, entre 1930 e 1964 verifica-se a criação de um vigoroso setor industrial no Brasil. Nessa época o Estado se torna o centro nacional mais importante das decisões sobre política econômica. Tanto assim que o poder público não só formula e orienta a política econômica, como também passa a executar alguns dos pontos dos programas de desenvolvimento.<sup>14</sup>

A fragilidade do projeto, por outro lado, tinha a ver com o baixo nível de desenvolvimento das economias, que obrigava os governos a um tremendo esforço doméstico de industrialização, relegando, por sua vez, as relações com as nações limítrofes a um segundo plano. Para resolverem seus problemas, as economias latino-americanas tinham de se voltar para si mesmas e para a relação com o mundo desenvolvido. Daí o desgaste dos governos desenvolvimentistas na articulação dessa nova face de relacionamento integrador. Além desses fatores, deve-se somar a oposição norte-americana e de poderosos organismos financeiros como o FMI e o GATT para o funcionamento da Alalc: os Estados Unidos, que só apoiavam retoricamente a associação, temiam que o

crescimento das transações comerciais na América do Sul encarecesse as matérias-primas por eles importadas e reduzisse a necessidade das vendas de seus produtos para a região; o FMI posicionava-se contra as trocas comerciais que não envolvessem divisas e que prejudicassem a livre circulação monetária imposta ao mundo em Bretton Woods e não admitia a prática de créditos automáticos e de um sistema regional de compensação que não se realizasse em moedas livremente conversíveis; o GATT, por sua vez, denunciava que estava se criando um sistema de discriminação proibida entre seus países membros, pois acreditava que não se chegaria à zona de livre-comércio.

Com a indústria estatal dividindo o espaço econômico interno com as multinacionais e com as indústrias de capital nacional ou misto, a burocracia do Estado desenvolvimentista não conseguiu construir um bloco interno de adesão para sua política externa de união econômica. Em linhas gerais, essa burocracia acreditava que a integração galvanizaria a força política para intervir na economia, encarecendo as exportações de produtos primários e barateando a importação de insumos industriais, facilitando, assim, a aquisição de tecnologia, a produção de material bélico e o pagamento da dívida externa, entre tantos outros elementos. Os empresários, por sua vez, temiam a competição, e as multinacionais preferiam um mercado protegido, dominado por elas, ao invés da abertura regional, que obrigaria a mais investimentos de suas matrizes para sua própria modernização.

Pode-se considerar que foi pela incapacidade dos governos que as leis fundadoras da Alalc se revestiram de grande generalidade em suas definições e atributos, além de privilegiarem o “comercialismo” e certo tipo de liberalismo. Era a forma encontrada pelos Estados para ganhar tempo,<sup>15</sup> se fortalecerem e progressivamente implantarem regras mais agressivas para o processo integracionista – essas prometidas para serem criadas até 1972 (consistiam basicamente no desaparecimento total do imposto de circulação das mercadorias, na instituição de uma tarifa comum para o relacionamento com outros mercados, na liberalização dos fluxos de mão de obra e capitais e na criação de uma moeda única). A liberalidade caracterizou-se por não delegar poderes cruciais para a instituição, ficando no âmbito de cada Estado membro a negociação de tarifas, planejamento e padrões monetários. O comercialismo privilegiou a troca de mercadorias, deixando os fatores de produção para uma outra etapa, isto é,

no se establecía una estructura institucional multinacional en la que se otorgaran a los órganos comunes competencias y medios para emprender una acción relativamente independiente; al contrario, todo el poder de decisión en materia política, económica y social quedaba reservado a los gobiernos de los países miembros.<sup>16</sup>

Maiores poderes para a Alalc descontentariam as oposições e o poder econômico interno. Ao mesmo tempo, com esse formato lograva-se permissão do GATT, que se certificava de que a associação não sairia das “regras do jogo” do mercado mundial. Em outras palavras:

La elección de una fórmula de zona de libre comercio, aunque parezca paradójico, era la que más se correspondía, entre las alternativas posibles, con una concepción tradicional de la soberanía económica y política, predominante en los países de la región, muy a tono de la situación de dispersión y aislamiento recíproco de tantas décadas. El camino de la integración regional se descubre por imperio de los inconvenientes y desajustes que obstaculizaban el normal desarrollo económico de los países de la región. Fue el desequilibrio económico externo y los diversos síntomas de crisis en el proceso de industrialización (además del influjo ideológico de la CEPAL y el impulso imitativo de lo europeo), los que llevaron a comprender la necesidad de realizar acciones conjuntas.<sup>17</sup>

À medida que os grupos econômicos domésticos sentiam-se amedrontados ou desinteressados numa situação que apontava para a eliminação de barreiras e unificação de mercados, os governos constituintes da Alalc foram obrigados a adotar nas tratativas de livre-comércio a tática demorada e cansativa de desoneração negociada produto por produto. Assim mesmo, nas palavras de Henrique Valle, as perspectivas eram promissoras:

Obviamente, na medida em que são derubadas as barreiras existentes entre dois ou mais mercados, amplia-se o comércio recíproco, dentro de um critério gradualmente seletivo, estimula-se a produção que passará a níveis sucessivamente mais altos, aumenta-se a produtividade e eleva-se portanto o padrão de vida das populações deste novo território.<sup>18</sup>

Várias reuniões entre os membros ocorreram em 1963 visando ao encaminhamento

mento de dois assuntos importantes: a necessidade de baratear os fretes, pela construção de uma frota marítima própria, e a “ampliação das relações interbancárias”, pela abertura de agências representantes da associação, aumentando “a comunicação dos mercados de capital e a criação de um adequado mecanismo de crédito e financiamento das operações intrazonais”.<sup>19</sup>

Dependente do tipo de governo de turno, a Alalc teve um desenvolvimento considerado satisfatório apenas em seus três primeiros anos, isto é, antes que as ditaduras militares se instaurassem em quase todo o subcontinente. Levando em conta o período que vai da fundação, em 1961, até seu final, em 1980, a Alalc obteve 75% das liberalizações nas taxas das mercadorias dos países membros neste curto período (1961-1963), sendo o restante 25% obtidos nos demais 17 anos. Foram 4.262 produtos em 1962 e 3.333 em 1963. Daí em diante, não se passou de uma média anual de 240 produtos. A associação só incorporou um conselho de ministros das relações exteriores em 1965. Entre os produtos produzidos na América Latina e intercambiados via Alalc chegou-se ao máximo em 1966, com 88,9%, entrando em queda contínua depois desse ano; a partir de 1974, ficou sempre abaixo dos 50% das trocas na área.<sup>20</sup> Nesses primeiros anos, as mercadorias predominantes eram matérias-primas e alimentos, isto é, produtos que já faziam parte do comércio. O salto qualitativo dependia tanto do aumento do entrosamento entre os países quanto da sustentação interna de políticas industriais.<sup>21</sup>

A partir desses primeiros sucessos da Alalc, a economia brasileira passou a exigir um novo passo para o desenvolvimento, o que implicou algumas rupturas com o modelo ultrapassado de se fazer política e de desenvolver a própria economia:

Tratava-se de afirmar-se, pelo aprofundamento das rupturas estruturais internas e externas. Tornava-se necessário e urgente entrar em nova fase de realização de suas “virtualidades”. Impunha-se efetivar a política externa independente, apressar a modernização da sociedade agrária, engajar novos contingentes da população brasileira no processo político, favorecer o debate científico e político sobre a realidade nacional.<sup>22</sup>

Entretanto, ao tentar articular essas novas demandas internas com a política externa, o Brasil esbarrou na crescente tensão no continente advinda do processo revolucionário cubano. A nosso juízo, após a frustrada invasão da baía dos Porcos, em abril de 1961, e a “crise dos mísseis”, em outubro de 1962, os Estados Unidos tornaram-se menos tolerantes com a diplomacia integracionista do Cone Sul, uma vez que, além de contrariar seus interesses econômicos, tinha como *pont d'honneur* a defesa da soberania de Cuba. O chanceler argentino Diógenes Taboada e o chanceler brasileiro Francisco Clementino de San Tiago Dantas haviam assumido publicamente o encargo de “normalizar” as relações da ilha com Washington, o que significava o apoio ao governo de Fidel Castro.

Criticando essa aliança, os Estados Unidos não só boicotaram a Alalc como intensificaram sua presença interna na Argentina e no Brasil, por meio de sua força comercial e do patrocínio aos militares que

se opunham à política externa neutralista. Alegando que os governos de Frondizi e de Goulart eram coniventes com os comunistas, esses militares, com a ajuda norte-americana, ganharam poder e influência na sociedade ao ponto de lograr os golpes que puseram fim a essa etapa das relações internacionais no subcontinente. Para Sonia de Camargo, referindo-se às ditaduras, “num contexto político autoritário em que o arbítrio, o segredo e a discriminação fazem parte do próprio exercício do poder, dificilmente propostas de cooperação e de desenvolvimento regional poderiam encontrar campo de atuação”.<sup>23</sup>

Assim, frustrou-se a primeira união aduaneira na América Latina, encerrada oficialmente em 1980, substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), num contexto muito diferente do desenvolvimentismo da década de 1950 e início da de 1960. Depois da crise da década de 1970, da crescente internacionalização da economia, do aumento da vulnerabilidade externa e da dependência financeira e tecnológica do Cone Sul em relação aos países desenvolvidos, “o grau de industrialização de alguns de seus países, como Argentina, Peru, Chile e Uruguai (caiu) em 1983, ao nível de 1960”.<sup>24</sup>

## Em torno da Revolução Cubana: o papel dos militares na Argentina e no Brasil

Destacamos duas causas, entre várias, que contribuíram para a frustração da integração. Por um lado, como afirmamos acima, os Estados Unidos desempenha-

ram um boicote contra a Alalc, ora pressionando diretamente governos e empresas para que não aderissem aos tratados de aliança, ora sinalizando com ajuda econômica para os países se manterem distantes. Com a explosiva situação no Caribe, Washington sinalizou com um pacote de ajuda econômica, a chamada Aliança para o Progresso (AP), relacionada diretamente com a seguinte questão: não permitir que a pobreza produzisse em outros lugares do continente novas revoluções cubanas. Não obstante, em se tratando de uma medida política, para que os países reprimissem eventuais apoios ao governo de Castro, a AP teve escasso resultado econômico. De acordo com Pedro Malan, o aporte financeiro dos Estados Unidos era conhecido nos bastidores diplomáticos como “incurções ao reino da fantasia”.<sup>25</sup> Por outro lado, os norte-americanos se articularam com os setores militares avessos à política externa independente.

No Brasil em 1948 foi criada a Escola Superior de Guerra (ESG), voltada para a ideologia e as práticas militares desenvolvidas nos Estados Unidos. Muitos militares receberam treinamento em Washington, bem como seus colegas de armas argentinos. Na primeira metade da década de 1950, a ESG rivalizou com o Clube Militar, reduto de militares nacionalistas e “legalistas”, que defendiam a não intervenção na política, assunto de civis. A polarização se evidenciava já no início da década de 1950, quando se chegou a considerar a divisão entre o Clube Militar e a ESG como luta entre “comunistas” e “democratas”. Na eleição para o Clube

Militar em 1950, partidários da ESG eram da “Chapa Azul”, e os demais, da “Chapa Amarela”:

Não eram “democratas” os membros da Chapa Azul, nem “comunistas” todos os partidários da Chapa Amarela. Na verdade, na eleição de 1950 e nos pleitos bianuais subseqüentes defrontaram-se as correntes que chamaremos aqui de “nacionalistas” e “antinacionalistas”. A primeira, agrupada na Chapa Amarela, tinha como marca registrada a defesa da industrialização do país com características autônomas, posicionando-se de forma abertamente crítica contra o papel dos “trustes internacionais” e contra uma política externa de alinhamento com os Estados Unidos. O segundo grupo, abrigado na Chapa Azul, defendia uma postura favorável tanto em relação à participação do capital estrangeiro na industrialização do país, quanto à aliança com os EUA nos quadros da guerra fria.<sup>26</sup>

Essa polarização passou a abarcar cada vez mais assuntos diversos, como industrialização, a campanha do petróleo, investimentos estrangeiros e política externa. Todavia, foi no aspecto da mobilização popular que mais se distanciaram e se dividiram as posições dos militares. Apegados à ideia norte-americana de combate ao comunismo interno, os militares “antinacionalistas” foram se convencendo de que cada manifestação popular era fruto da intervenção de Moscou. Além disso, passaram a influenciar seus colegas de armas, a ponto de serem maioria no início da década de 1960. Essa corrente foi reforçada pela ligação com a UDN, que no parlamento e nos meios de comunicação fazia propaganda em prol da intervenção golpista das Forças Armadas na política.

Na Argentina, após o golpe de 1955 que derrubou Perón, a presença dos setores militares pró-Estados Unidos foi constante: de 1955 até 1958 governaram o país; de 1958 até o golpe que derrubou Arturo Frondizi, em março de 1962, estiveram muito próximos das principais esferas governamentais, vigiando e impedindo a volta do peronismo à cena política, bem como as pretensões da diplomacia argentina de ganhar autonomia junto a Washington. Por esse motivo, as atitudes da política externa frondizista se revestiram de caráter controverso, pois desafiavam uma força bastante presente. Robert Potash destaca, nesse sentido, a “norte-americanização” das Forças Armadas argentinas, iniciada em 1956 e reforçada pelo contexto do início da década de 1960:

En 1960, el Ejército argentino aceptó una misión de entrenamiento militar norteamericana (tales misiones ya existían en la Fuerza Aérea y la Marina), y se incrementaron las oportunidades para que oficiales argentinos recibieran adoctrinamiento militar norteamericano.<sup>27</sup>

Muito embora, como explica o autor, esse entrosamento jamais tenha alcançado o nível atingido nas instituições militares brasileiras, mostrou-se mais problemático em relação à política externa. O governo de Frondizi praticava uma diplomacia cada vez mais fustigada pelos próprios militares argentinos. Em 1961, quando o governo civil tomou partido de Cuba nos desentendimentos da ilha com os Estados Unidos, a cúpula das três armas pediu a deposição de Frondizi. O presidente, que cada vez mais demonstrava um “ejercicio independiente de su autoridad constitu-

cional respecto de la política exterior”, acabaría por aumentar a “agitación en las Fuerzas Armadas y abriría el camino para el final y funesto enfrentamiento de marzo de 1962”.<sup>28</sup>

As principais rusgas entre Frondizi e os militares justamente se manifestaram na questão diplomática. Como era uma variável essencial para o desenvolvimentismo, quanto mais o Palácio San Martín e o próprio presidente se viam cerceados pela visão maniqueísta da Guerra Fria, mais o projeto de governo entrava em crise. O problema era complexo, na medida em que deitava raízes na história política argentina recente. A respeito do veto militar sobre as gestões mais ousadas da diplomacia frondizista, agrega Potash:

En este conflicto intervenían problemas de estilo y de fondo. Aun a partir de la década de 1930, y quizá antes, las Fuerzas Armadas argentinas habían llegado a creer que tenían un derecho inherente a desempeñar un papel fundamental en las decisiones sobre política exterior. En periodos de gobierno militar, o cuando el jefe del Poder Ejecutivo había sido un militar, las diferencias surgidas se habían superado dentro de la jerarquía militar. Pero aun bajo las presidencias civiles (Ortiz, 1938-40, y Castillo, 1940-43) los militares pudieron ejercer una significativa influencia sobre las decisiones en este ámbito. No parece aventurado decir que bajo la presidencia de Frondizi los jefes militares esperaban estar plenamente informados y tener oportunidad de vetar actos que, en su opinión, pusieran en peligro la seguridad nacional.<sup>29</sup>

Para agravar o quadro, Frondizi tomava decisões com respeito aos assuntos internacionais consultando os poucos es-

pecialistas ao seu redor, redobrando as desconfianças. Segundo Potash, agia assim para contrabalançar com a política externa os recuos e procrastinações da política interna, ou seja, à medida que perdia prestígio de seu partido e de seus eleitores ao permitir a interferência militar na economia, levando seu governo a posturas conservadoras e repressivas que desmentiam as promessas de campanha e o ideário intransigente,<sup>30</sup> guardava na diplomacia o lugar para certo personalismo e distância para com as forças reacionárias, agradando as correntes de esquerda com a imagem de um país independente na política continental.

Podía, al mismo tiempo, demostrar a otros países que la Argentina estaba en manos de un jefe que sabía lo que quería, y que debía ser tomado en serio. En realidad, como consecuencia de sus contactos con líderes políticos y diplomáticos de otros países, el prestigio de Frondizi era mucho más alto en el exterior que en su propio país.<sup>31</sup>

É interessante analisar a escalada de ajuda militar norte-americana para a Argentina, que cresceu *pari pasus* ao acúmulo de forças dos militares golpistas. De acordo com Joseph Tulchin, de 1946 até 1959 a ajuda militar norte-americana foi zero: em 1960 iniciou-se com U\$ 1.123 milhões; no ano de 1961 saltou para U\$ 15.774 milhões, chegando à extraordinária quantia de U\$ 115.510 milhões em 1962, ano do golpe militar que derrubou Frondizi; em 1963 as cifras alcançaram U\$ 83.642 milhões, perdendo apenas para o ano de 1966 (U\$ 100.228 milhões). Até 1989, em termos financeiros, o ano de 1962

jamais foi superado nesse quesito. Talvez não seja mera coincidência o fato de os Estados Unidos aumentarem sua presença militar após Cuba declarar o caráter socialista de sua revolução e se aliar internacionalmente à União Soviética.

A ajuda financeira não militar seguiu um ritmo exemplarmente significativo. De 1946 até 1954, Tulchin considera que a ajuda financeira dos Estados Unidos à Argentina (empréstimos estatais sob juros especiais) não passou de U\$ 18 mil dólares; em 1955, depois da queda de Perón, U\$ 10.815 milhões saíram dos cofres públicos norte-americanos para o novo regime argentino; em 1956, U\$ 72.754 milhões; em 1957, nenhum dinheiro foi emprestado nestes termos; no ano de 1958, o primeiro de Frondizi, foram U\$ 427 mil, saltando para U\$ 105.138 milhões em 1959; em 1960 e 1961, respectivamente, a Argentina recebeu U\$ 3.226 milhões e U\$ 27.872 milhões; em 1962, quando Frondizi foi derrubado ainda no início do ano, a ajuda totalizou U\$ 107.157 milhões, chegando em 1963 à maior quantia da história: U\$ 427.621 milhões<sup>32</sup> (dados correspondentes até o ano de 1989). À medida que importantes setores da classe dirigente norte-americana se demonstravam cada vez mais receosos com a possibilidade de “expansão da revolução cubana” para o continente, alardeando claro descontentamento com o governo de Frondizi, o ritmo dos números acima alimenta a suposição de que ocorreu uma clara utilização política da “ajuda” econômica.

## Conclusão

Assim, defendemos a hipótese de que, com o desenrolar do processo revolucionário em Cuba, os Estados Unidos articularam uma ofensiva contra a política externa reformista do Cone Sul, atingindo o funcionamento da Alalc. Não que esse fator fosse o único para a explicação da crise da instituição, dado que, na realidade histórica, é sempre um conjunto de fatores que condicionam os acontecimentos. A Alalc e a integração sofreram com problemas econômicos estruturais, como o atraso tecnológico e industrial, bem como com a dificuldade da articulação de políticas em comum, pois, historicamente, as economias envolvidas na associação eram dependentes dos Estados Unidos e da Europa.

Não obstante, entendemos que o ambiente conturbado pelo imbróglio dos norte-americanos com os cubanos fomentou os setores castrenses que se opunham à barganha diplomática e, conseqüentemente, ao projeto da zona de livre-comércio. A ojeriza dos militares golpistas em relação ao governo de Fidel Castro afetou a política externa argentina e brasileira, na medida em que esta política agregava a defesa da não intervenção em Cuba. Ao se posicionarem contra diversas facetas da diplomacia, esses militares alimentaram o receio de que a posição a respeito de Cuba significaria um apoio ao comunismo e ao bloco soviético. Assim, não só sustentaram, internamente, um projeto de poder das classes econômicas ligadas ao capital norte-americano e ao setor agrário-exportador como, externamente, minaram a aproximação do Palácio San Martim com o Itamaraty.

## The formation of Alalc in the context of Cuban Revolution

### Abstract

In the end of '50 years and the beginning of '60 years, Argentina and Brasil achievement a previously level of politic alliance, that result in the Uruguaiiana's meeting and in the foundation of Alalc (Latin American Free Trade Association). Besides, both of these countries committed witch other to defend the free determined of Cuba, threatened for United States after the 1959' revolution. With the tension in the international relations for these events, the diplomacy between the two big countries of South America was affect. In this article, we make some reflexions about the context of the economic integration movement in the Cone Sul, and the joint with the set problems appeared from de revolutionary situation in the island. In this article, we detach the interne militaries activities, which discharged an important function in this stage of Cold War.

*Key words:* Integration. Diplomacy. Revolution.

### Notas

- <sup>1</sup> RECKZIEGEL, Ana Luiza. *O pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 50*. Passo Fundo: Ediuopf, 1996. CAVLAK, Iuri. Brasil e Argentina na primeira metade dos anos 1950: tentativa de um Mercosul Avant La Lettre. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba: Faculdades Integradas Curitiba, ano 6, n. 6, 2006.
- <sup>2</sup> ROUQUIÉ, Alain. *Radicales y desarrollistas en la Argentina*. Buenos Aires: Schapire, 1975. p. 116.
- <sup>3</sup> Idem, p. 117.

- <sup>4</sup> O movimento que levava à união econômica entre Brasil e Argentina continuou mesmo com a vitória presidencial de Jânio Quadros, de um grupo político de oposição a JK e da subida ao poder de João Goulart.
- <sup>5</sup> Depois da Alalc, inaugurada oficialmente em fevereiro de 1960, seguiram: Mercado Comum Centro Americano (MCCA), de dezembro de 1960; Conselho da Unidade Econômica Árabe (CUEA), de abril de 1964; União Aduaneira e Econômica da África Central (UDEAC), de janeiro de 1966; Comunidade da África Oriental (CEAO), de junho de 1967; Associação de Livre Comércio do Caribe (CARIFTA), de maio de 1968; Mercado Comum do Caribe Oriental (MCCO), de junho de 1968, e o Grupo Andino, de maio de 1969. In: SALGADO, Germánico. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista da Cepal*, n. 7, abr. 1979. p. 102.
- <sup>6</sup> CEPAL, El mercado común latinoamericano, publicación de las Naciones Unidas, n. de venta: 59.II.g.4, México, d.f., julio de 1959, p. XI, apud SALGADO, Germánico. Op. cit., p. 88.
- <sup>7</sup> VACCHINO, Juan Mario. *Integración latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*. Buenos Aires: Desalma, 1983. p. 28.
- <sup>8</sup> CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). Op. cit., p. 86.
- <sup>9</sup> VALLE, Henrique. Alalc: realizações e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 6, n. 23, p. 418-419, set. 1963.
- <sup>10</sup> VACCCHINO, Juan Mario. Op. cit., p. 18.
- <sup>11</sup> FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978. p. 260, 261.
- <sup>12</sup> Idem, p. 25.
- <sup>13</sup> CAMARGO, Sonia. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Revista de Política Externa*, v. 9, n. 3, dez./jan./fev. 2000. p. 4.
- <sup>14</sup> IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 27.
- <sup>15</sup> VALLE, Henrique. O Brasil e a Alalc. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 6, n. 21, mar. 1963. p. 7.
- <sup>16</sup> VACHINNO, Juan Mario. Prefácio. Op. cit., p. XIX.
- <sup>17</sup> Idem, p. 44.
- <sup>18</sup> VALLE, Henrique. Alalc: realizações e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1963. p. 413.
- <sup>19</sup> Idem, p. 425-426.
- <sup>20</sup> SALGADO, Germánico. Op. cit., p. 86, 87 e 90.
- <sup>21</sup> Idem, p. 104.
- <sup>22</sup> IANNI, Octavio. Op. cit., p. 122.
- <sup>23</sup> CAMARGO, Sonia. Op. cit., p. 8.
- <sup>24</sup> Idem, p. 10.
- <sup>25</sup> MALAN, Pedro. Op. cit., p. 72.

- <sup>26</sup> FILHO, João Roberto Martins. Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe. In: *O Brasil Republicano*, p. 112, 113.
- <sup>27</sup> POTASH, Robert. *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962: de Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Sudamericana, 1980. p. 429.
- <sup>28</sup> Idem, p. 443.
- <sup>29</sup> Idem, p. 449.
- <sup>30</sup> Arturo Frondizi era líder do setor Intransigente da União Cívica Radical (UCR) – uma facção de esquerda dentro das hostes do partido.
- <sup>31</sup> Idem, p. 450.
- <sup>32</sup> TULCHIN, Joseph. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta, 1990. p. 237 (tabela 2).

## Bibliografia

CAMARGO, Sonia. Brasil–Argentina: a integração em questão. *Revista de Política Externa*, v. 9, n. 3. dez./jan./fev. 2000.

CAVLAK, Iuri. Brasil e Argentina na primeira metade dos anos 1950: tentativa de um Mercosul Avant La Lettre. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, Curitiba: Faculdade Integradas Curitiba, ano 6, n. 6, 2006.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la Republica Argentina: las relaciones exteriores de la Argentina subordinada*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999. tomo XI.

FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1978.

IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

MALAN, Pedro. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1984. Tomo III, v. 4.

MARTINS FILHO, João Roberto. Forças Armadas e política, 1945-1964: a ante-sala do golpe. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila de Almeida Neves (Org.). *O Brasil republicano: o tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

POTASH, Robert. *El Ejército y la política en la Argentina 1945-1962: de Perón a Frondizi*. Buenos Aires: Sudamericana, 1980.

RECKZIEGEL, Ana Luiza. *O pacto ABC: as relações Brasil–Argentina na década de 50*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

ROUQUIÉ, Alain. *Radicales y desarrollistas en la Argentina*. Buenos Aires: Schapire Editor, 1975.

SALGADO, Germánico. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista da Cepal*, n. 7, abr. 1979.

TULCHIN, Joseph. *La Argentina y los Estados Unidos: historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta, 1990.

VACCHINO, Juan Mario. *Integración latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*. Buenos Aires: Desalma, 1983.

VALLE, Henrique. Alalc: realizações e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 6, n. 23, set. 1963.

VALLE, Henrique. O Brasil e a Alalc. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 6, n. 21, mar. 1963.