

Victor Wallis

La experiencia de Brasil con una Política Exterior Independiente

VÍCTOR WALLIS es graduado de Harvard. En la actualidad trabaja en Chile para su doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia (Nueva York), sobre el tema: el impacto de las inversiones extranjeras en la política chilena.

I

Tal como el lenguaje de la carta original de la OEA lo sugiere, es costumbre que los países latinoamericanos describan su política exterior bajo términos de "no intervención" y "autodeterminación". Estos conceptos, sin embargo, están sujetos siempre a cambios drásticos en su significado según quien sea el que los emplee. Por lo que no es demasiado sorprendente verlos invocados tanto por los defensores como por los opositores de las alineaciones tradicionales. Esto mismo vale para el término "independencia" aplicado a la política exterior reciente del Brasil. Aunque sea innegable que el verdadero énfasis hacia la independencia fue un producto de las administraciones de Quadros y Goulart, el lema mismo resultó haber adquirido demasiada fuerza para poder ser repudiado abiertamente, aun dentro del contexto de una posición pro Estados Unidos tan inaudita como la del régimen Castello Branco. Los voceros de Castello se refugiaron tras el concepto de "interdependencia"; pero al mismo tiempo trataron de sugerir que las innovaciones del período 1961-1964 habían constituido no una aseveración de la identidad brasileña sino más que nada el sometimiento gradual del Brasil a influencias extranjeras¹.

Desde un comienzo debemos admitir que la idea de independencia es necesariamente un concepto muy relativo para una nación subdesarrollada: hasta que el país logre movilizar sus propios recursos, con

¹Este trabajo es una versión revisada de un estudio preparado originalmente en los Estados Unidos en 1965. Estoy muy agradecido de Carlos Esteyam, Cleantho de Paiva Leite y Deodato Rivera, por sus comentarios a mi primera versión.

²Theophilo de Andrade, "A Política Independente e Cuba", *O Cruzeiro*, mayo 9, 1964, p. 120. Ver también el desmentido del Canciller de Castelo Branco, Vasco Leitão da Cunha, de que la ruptura de su gobierno con Cuba constituyese un abandono de la independencia. Conferencia de prensa de julio 6, 1964, en *Revista Brasileira de Política Internacional* (citada más abajo como *RBPI*) VII, 27 (1964), p. 591.

su propia iniciativa, cualquiera independencia existente se basa sencillamente en su habilidad para maniobrar ante influencias externas alternantes. En el caso de Brasil bajo Quadros y Goulart, no se puede discutir el hecho de que hubo un importante giro, alejándose de la antigua deferencia rendida a Estados Unidos. Quadros mostró un anticipo de este cambio cuando rechazó una invitación a Washington durante su viaje como presidente electo en el otoño de 1960². El nuevo estilo fue a menudo reafirmado durante los tres años siguientes de diversos modos que consideraremos detalladamente más adelante. Sin embargo, el hecho que verdaderamente marca a este giro con un objetivo esencialmente dirigido hacia la independencia, es que desde principios hasta fines del período mencionado, los Estados Unidos jamás cesaron de ser el único poder extranjero que podía verdaderamente ejercer influencia sobre la economía brasileña. Esto debido no sólo a su papel como primer mercado para las exportaciones brasileñas, sino también por la magnitud que alcanzaban las inversiones privadas de Estados Unidos y además los empréstitos gubernamentales obtenidos durante el período de postguerra³. Naturalmente, Brasil se vio empujado hacia una posición que le forzaba a contraer obligaciones cada día mayores; al propio tiempo, el peso mismo de esta relación estimulaba una búsqueda de posibilidades de desarrollo alternativas.

El esfuerzo de Brasil para lograr una política exterior independiente no fue algo sin precedentes dentro de los países de América Latina. Su singularidad fue que surgiera tan de súbito como lo hizo, sin ser el resultado de una revolución social previa⁴. Para explicarse esta peculiaridad —que a su vez determina las limitaciones en el grado de independencia efectivamente realizado— es necesario considerar no tan sólo la naturaleza del desarrollo económico de Brasil y sus rela-

²*Hispanic American Report* (citada más abajo como HAR) 13 (1960), p. 836.

³41% de los ingresos de exportaciones del Brasil provinieron de Estados Unidos en 1961, 38% en 1963. Publicación del Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Overseas Business Reports* 63-70 (marzo, 1963), p. 5; 64-75 (junio, 1964), p. 22. La inversión total de Estados Unidos en Brasil se establece por esta misma fuente, en 1962, en us\$ 1.088 millones (junio 1964, p. 20). La deuda total de Brasil con Estados Unidos en 1961 era de us\$ 1.759 millones, con una deuda adicional de us\$ 1.100 millones en el Fondo Monetario Internacional (*New York Times*, 18 de mayo de 1961, p. 6). El presupuesto federal anual de Brasil en esta fecha ascendía aproximadamente a us\$ 1.500 millones (misma fuente).

⁴El caso de México, que se ha mantenido aparte de cualquier alianza militar de postguerra con Estados Unidos (J. Lloyd Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin, Texas, 1961, p. 35) y que actualmente es el único miembro de la OEA que mantiene lazos oficiales con Cuba, debe recordarse como contraste. Las desviaciones de Argentina y Bolivia durante la segunda guerra mundial no son licitamente comparables, ya que la influencia de Estados Unidos en esos países antes de la guerra era relativamente pequeña. Otros casos de posiciones independientes ante los Estados Unidos están más bien asociados ya sea con revolución o con tradiciones anteriores al período postguerra. En todo caso, el asunto merece mayor estudio.

ciones con los Estados Unidos, sino también los grandes cambios que estaban sucediendo en otros lugares del mundo a fines de la década de 1950 y el significado especial que revestían para Brasil. Aunque la política exterior independiente derivó su nombre dentro de un tenor de dominación de Estados Unidos, distaba mucho de basarse exclusivamente en sentimientos antinorteamericanos. Mirado en retrospectiva, esto se ve claramente ya que, de los tres cambios en política exterior más importantes iniciados por Quadros y Goulart —1) relaciones diplomáticas con países del bloque soviético, 2) mayores contactos con naciones subdesarrolladas del hemisferio oriental, y 3) oposición a la presión de Estados Unidos para lograr sanciones contra Cuba— solamente el cambio de actitud hacia Cuba fue inequívocamente repudiado por Castello Branco.

II

Dos de las condiciones más importantes que favorecieron la política exterior independiente se establecieron solamente unos años antes de la elección de Quadros. Una condición fue el relajamiento parcial de la tensión existente entre Estados Unidos y la Unión Soviética; la otra, el surgimiento desde el colonialismo de las nuevas naciones africanas —21 naciones emergieron entre 1956 y 1960. Aunque cada uno de estos acontecimientos trajo consigo sus propias oportunidades y problemas, ya fuera en la esfera económica o la política, eran similares en ofrecer a los líderes del Brasil una base mucho más aceptable que la anterior para iniciar tentativas hacia una orientación distanciadora del rígido molde bloque hemisférico para los asuntos internacionales. Aunque estos cambios no explican todos los aspectos de la línea independiente, por lo menos forman gran parte de la trama dentro de la cual se debatió ésta.

La *détente* Estados Unidos-Unión Soviética, incorporada en las reuniones de Eisenhower y Khrushchev de agosto de 1959, tuvo para Brasil la significación de ser el punto álgido de una larga serie de directas invitaciones soviéticas tendientes a relaciones más unidas⁵. La administración de Kubitschek, hasta entonces, había rechazado estas proposiciones y sólo las había mencionado en público como un medio de asegurar mejores arreglos financieros con los Estados Uni-

⁵La conexión directa se ve claramente en una declaración del Canciller Horácio Lafer en el sentido de que estas reuniones forzarían al Brasil a reconsiderar su política hacia la Unión Soviética (*New York Times*, agosto 5, 1959, p. 5).

dos⁶. Si acaso Kubitschek hubiese llegado más lejos que esto sin la *détente* es, por supuesto, una pregunta teórica; y la importancia del ejemplo de Estados Unidos no debe permitir que se esconda la presión de consideraciones estrictamente económicas, sobre todo la enorme baja de entradas obtenidas por las exportaciones de café y el suministro insuficiente de petróleo brasileño⁷. A pesar de todo, sólo en diciembre de 1959 fue firmado un acuerdo comercial importante⁸. Kubitschek mismo continuó rechazando la idea de relaciones diplomáticas, pero el deseo de conseguir relaciones comerciales más amplias comenzaba a adquirir tal importancia dentro de los círculos políticos, incluso antes de 1959, que el argumento por un intercambio diplomático total adquirió fuerza, aunque sólo fuese con el fin de asegurar sobre una base más estable los beneficios del intercambio comercial⁹. En cuanto a las implicaciones políticas de esta medida, el profesor Hélio Jaguaribe había indicado ya en 1958 el significado directo que para Brasil tenían precisamente los mismos cambios dentro del mundo comunista que 'posibilitaban una *détente* Estados Unidos-Unión Soviética¹⁰. Señalando la "ruptura del monolito comunista", la derrota de los partidos comunistas de Europa Occidental y la ausencia de influencia del Partido Comunista en los movimientos de independencia en Africa, él predijo que habría un triunfo generalizado del nacionalismo sobre el comunismo en cuanto a ideologías y consideró inconcebible que la Unión Soviética iniciase una nueva guerra mundial. Su conclusión, bajo las circunstancias del momento, fue que el concepto prevaleciente de "seguridad nacional" había sido transformado en "un mecanismo de la subordinación del poder nacional brasileño a los intereses estratégicos de los Estados Unidos". Considerando también los aspectos coloniales de la economía de Brasil, argumentó en general que "las amenazas más cercanas a nuestra capacidad de autode-

⁶Iniciativas soviéticas para restablecer relaciones (que habían existido entre 1945 y 1947) fueron destacadas en el *New York Times* ya en julio 18, 1956. Una típica mención de Kubitschek ocurre durante su discurso del 26 de noviembre de 1958 en la Academia de Guerra, en *RBPI*, II, 5 (1959), p. 148. Vargas tuvo un temprano interés en el intercambio comercial soviético, pero éste no se materializó antes de su muerte (Entrevista con Cleaphth de Paiva Leite, consejero en asuntos exteriores de Vargas, 1951-54. Santiago, Chile, marzo de 1967).

⁷Clifford Frank Owen, "U. S. and Soviet Relations with Underdeveloped Countries: Latin America — A Case Study", *Inter-American Economic Affairs* 14 (Winter, 1950), p. 100.

⁸*New York Times*, diciembre 12, 1959, p. 8. Un pequeño negocio de intercambio fue efectuado en noviembre de 1958 entre Petrobras y la agencia soviética exportadora de petróleo; pero no se establecieron relaciones comerciales oficiales hasta noviembre de 1959 por el gobierno de Brasil (Owen, n. 7, p. 98).

⁹Amílcar Alencastre, *O Brasil e as Relações com o Leste e a U.R.S.S.* (Rio de Janeiro, 1959), p. 16.

¹⁰Ver sección 3 de Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (Rio de Janeiro, 1958), un "producto del Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministerio de Educación. Sobre la significancia de esta obra, ver Frank Bonilla, "A National Ideology for Development: Brazil", en Kalman H. Silvert, ed., *Expectant Peoples: Nationalism and Development* (New York, 1963), p. 236.

terminación vienen mucho más de parte de Estados Unidos que desde la Unión Soviética"¹¹.

Sin embargo, como una defensa específica de las relaciones diplomáticas soviético-brasileñas, tal vez la declaración más influyente fue la de Oswaldo Aranha, por largo tiempo compañero político de Vargas y su Ministro de Relaciones Exteriores durante la segunda guerra mundial. Los argumentos¹² de Aranha se basaron en: 1º, el deseo de Brasil de llegar a ser uno de los diez grandes poderes, 2º, la no relación entre ideología y reconocimiento diplomático, 3º, relaciones existentes con Polonia y Checoslovaquia, 4º, ventajas comerciales, 5º, el ejemplo de los Estados Unidos, y 6º, la necesidad de que Brasil participase en decisiones globales. Sería muy difícil determinar la importancia relativa de cada uno de estos argumentos. En todo caso, es notable que todas estas razones, excepto el argumento sobre el ejemplo de Estados Unidos y algunos aspectos de su argumento comercial, bien podrían haber sido utilizados —por otros tanto como por Aranha— para apoyar el reconocimiento de la República Popular China. Jaguaribe en realidad defendió este paso, pero el hecho de que no haya sido ampliamente discutido dentro de los círculos políticos sugiere que por mucho que Estados Unidos se preocupase por las implicancias del acercamiento soviético-brasileño, seguía siendo la *détente* Estados Unidos-Unión Soviética lo que permitía este acercamiento en esa etapa.

El surgimiento de las naciones africanas trajo consigo una amenaza potencial para Brasil —como también para algunos otros países latinoamericanos— desde el punto de vista económico. Esta amenaza consistía en la creciente competencia que enfrentarían los productos primarios de América Latina dentro del mercado mundial. Para Brasil, cuyos ingresos en moneda extranjera el año 1960 seguían dependiendo en un 56% del café¹³, difícilmente podía ser una idea reconfortante el hecho que, habiendo aumentado la producción anual mundial de café en un 90% desde el período 1950-55, constituyera el incremento africano un 105%¹⁴. Esta situación solamente podía acelerar las ya enormes pérdidas de ganancias del Brasil, aunque los efectos igualmente dañinos que a la larga tendría sobre los productores africanos de café podría proveer un buen punto de partida para negociaciones. Por otro lado, sin embargo, desde una posición en búsqueda de una disminución de la dependencia exclusiva en el café, la independencia

¹¹Jaguaribe (n. 10), p. 232.

¹²Oswaldo Aranha, "Relações Diplomáticas com a União Soviética", *RBPI* 1, 2 (1958), pp. 20-26.

¹³Naciones Unidas, CEPAL, *Economic Development of Latin America in the Postwar Period* (New York, 1964), p. 145.

¹⁴Jarbas Maranhão, *Brasil-Africa: Um Mesmo Caminho* (São Paulo, 1962), p. 46.

total de Africa podía sólo beneficiar a Brasil en el sentido 1) de hacer posible por primera vez un aumento de los costos sumamente bajos de materias primas que gozaban las industrias de los poderes coloniales, así quitando por lo menos un obstáculo a la potencial competencia de productos manufacturados brasileños dentro del mercado mundial¹⁵, y 2) abrir a la vez el propio mercado africano a los productos brasileños¹⁶. La discusión de estas posibilidades estuvo siempre compenetrada de una nota de escepticismo, sin embargo; por un lado, sin duda, debido al bajo poder comprador de la población africana; por otro lado, debido al éxito evidente de los países pertenecientes al Mercado Común Europeo en establecer relaciones especiales con Africa¹⁷. Ambas condiciones eventualmente deberían ser superadas, pero el tipo de organización que esto requeriría distaba mucho de poder prometer beneficio a corto plazo para el Brasil.

O sea, que la importancia más inmediata que la independencia de Africa ofreció a Brasil se basó no tanto en los proyectos específicos que aparecieron tangibles, sino más bien en la oportunidad que bien se aprovechó hacia la formación de una ideología nacional positiva. Hasta ese momento, Brasil no había logrado poder hacer distinciones entre su posición internacional y la del Hemisferio Occidental, vale decir —en efecto— la de los Estados Unidos. Al exigir relaciones con la Unión Soviética, los jefes brasileños explícitamente omitieron toda consideración ideológica, excepto un deseo abstracto por el *status* de gran poder mundial y tal vez un vago sentido de compromiso hacia la obtención de la paz por medio del entendimiento. Al emerger Africa, sin embargo, Brasil pudo sumar a su proyección internacional un énfasis generalizado a sus intenciones de desarrollo, combinado con referencias específicas a características nacionales propias del país. En el terreno de la geopolítica, Brasil pudo considerar la posibilidad de suplementar entidades ya existentes tales como "Atlántico Norte" o "Hemisferio Occidental" con una nueva formación "Atlántico Sur", la cual por lo menos incluiría a los países de la costa sureste de América a la vez que Africa Occidental. Tras esta idea, tal como fue elaborada por Jaguaribe, yacía la experiencia con bases militares norteamericanas en Brasil durante la segunda guerra mundial. Durante cualquier eventual conflicto Oriente-Occidente, tales bases, lejos de contribuir a la seguridad del Brasil, lo dejaban vulnerable al ataque:

¹⁵Este punto sería mencionado por Quadros en su artículo, "Brazil's New Foreign Policy", *Foreign Affairs* 40 (1961), p. 25.

¹⁶Adolfo Justo Bezerra de Menezes, *Asia, Africa, e a Política Independente do Brasil* (Rio de Janeiro, 1961), p. 110.

¹⁷Estanislau Fischlowits, "Subsidio para a 'Doutrina Africana' do Brasil", *RBPI* III, 9 (1960), p. 89.

una perspectiva que los adelantos tecnológicos hacían mucho más próxima que antes. Contando con una alianza sur-atlántica independiente, ninguna imposición de ese orden tendría que ser aceptada, y Brasil podría ser capaz de determinar cualquier política defensiva libre de los grandes poderes en conflicto¹⁸.

Por utópica que fuese esta idea, en la medida que se basase en las capacidades militares de Argentina y Brasil, la independencia que esperaba lograr podía ser adelantada de un modo general (más económico e ideológico que militar) por alguna forma de ajuste con las ideologías existentes de no alineación o neutralismo. La forma precisa que este ajuste tomaría seguiría siendo materia de discusión, aunque la tendencia más difundida en Brasil era la máxima disminución de cualquier posibilidad de eventual ruptura con la ideología occidental. En cuanto a los nuevos puntos de énfasis sugeridos, los más populares aparentemente fueron el lazo étnico de Brasil con Africa, la relativamente amplia integración del elemento africano a la cultura nacional brasileña, y finalmente, la posibilidad de que, dados su tamaño, población y experiencia, Brasil estaría en posición de suministrar alguna forma de liderato para Africa —incluyendo las formas de asistencia menos costosas, tales como entrenamiento universitario— que no estarían teñidas con imperialismo, supremacía blanca, o consideraciones de guerra fría¹⁹. Todos estos puntos de énfasis, aunque eran compatibles hasta con un molde radicalmente cambiado del desarrollo interno de Brasil, no presuponian nada por el estilo, e incluso muy fácilmente podían ser usados con objetivos propagandísticos sin cambio interno alguno.

Pero si acaso la existencia de los nuevos estados africanos, junto a la *détente* Estados Unidos-Unión Soviética, podía alentar incluso a un gobierno de base conservadora hacia una reorientación de su política externa, otros cambios, a la larga mucho más prodigiosos, determinaron los problemas específicos que tal reorientación habría de confrontar. La posibilidad africana desde un comienzo fue dañada por el papel de Portugal, país que aún mantenía a tres territorios bajo la férula colonialista. Portugal mantuvo una posición intransigente en contra de su independencia y ejerció una continua presión sobre Brasil por medio de poderosos grupos comerciales de Río de

¹⁸Jaguaribe (n. 10), pp. 291-95. Es curioso notar que al contrario de los futuros voceros de la línea exterior independiente, Jaguaribe propone aquí que Sudamérica tenga sus propias armas nucleares.

¹⁹Ver especialmente Adolfo Justo Bezerra de Menezes, *O Brasil e o Mundo Asio-Africano*, 1ª edición (Río de Janeiro, 1956), pp. 308 y 319, sobre la habilidad de Brasil para divulgar lo mejor del legado occidental por medio de su ejemplar mezcla racial; también Amílcar Alencastre, *Oswaldo Aranha, o Mundo Afro-Asiático e a Paz* (Río de Janeiro, 1961), p. 79, sobre el ancestro "brasileño" de ciertos líderes africanos.

Janeiro y São Paulo²⁰. O sea, que hubo movimientos que Brasil podía celebrar en el resto de Africa y, sin embargo, acoger confusamente cuando surgían dentro de las colonias portuguesas. Este dilema se acentuó cuando se inició el movimiento de independencia de Angola a fines de la década pasada; pero el voto de Brasil en las Naciones Unidas invariablemente continuó dentro de las filas de los poderes coloniales, incluso durante resoluciones puramente verbales respecto a Africa, hasta fines de 1960²¹.

El mayor dilema de todos, sin embargo, fue el que ofreció la Revolución Cubana. Habiendo triunfado dos años antes de la ascensión de Quadros a la Presidencia, aseguró que no se produjera un florecimiento prematuro de visiones fundadas exclusivamente en el acercamiento Estados Unidos-Unión Soviética o en un apoyo africano ambiguamente solicitado. El desafío urgente que significó para los Estados Unidos, junto a su gran proximidad psicológica al Brasil, si se compara con cualesquiera de los desarrollos africanos, llevó inevitablemente al Brasil a tomar una posición clara y definida. Pero al mismo tiempo, el problema de Cuba significó que si una política exterior independiente habría de existir, su defensa sostenida no sólo estaría condicionada a una fórmula jurídica posiblemente feliz, sino también a desenvolvimientos sobre los cuales el gobierno brasileño no tendría control alguno; vale decir, el curso recorrido por las relaciones Estados Unidos-Cuba y el endurecimiento de la oposición conservadora influida por los Estados Unidos dentro del Brasil.

III

El problema resultante al tratar de explicar el alcance total de la política exterior independiente es que ésta fue mucho más allá de ser una mera respuesta a las oportunidades y desafíos presentados por la Unión Soviética y Africa. Debido a su naturaleza misma, la línea independiente señaló un punto de cambio de dirección tanto como una expansión de horizontes. Para comprender este aspecto más fundamental, es necesario considerar los problemas del desarrollo económico de Brasil. Ya hemos señalado el fenómeno de la deterioración de los términos de intercambio, los que desde alrededor de 1955 en adelante afectaron a casi todas las exportaciones de productos primarios. Como una reacción inmediata, esta situación naturalmente sugirió la búsqueda de mercados alternativos que ofreciesen mejores

²⁰José Honório Rodrigues, *Brasil e Africa: Outro Horizonte*, 2ª edición (Rio de Janeiro, 1964), p. 361.

²¹Maria, Y. Leite Línhares, "Brazilian Foreign Policy and Africa", *The World Today* 18 (1962), p. 534.

condiciones, lo que a su vez señaló la necesidad de intercambiar relaciones diplomáticas con los potenciales compradores y a la vez unir lazos con los posibles rivales. Pero, visto a más largo plazo, lo realmente necesario era un cambio en la composición misma de las exportaciones, desechando los productos no elaborados y fomentando los manufacturados. El interés brasileño por esta vía de acción se reconoce claramente en sus deliberaciones sobre Africa, pero en cuanto a la real habilidad para efectuar tal programa, la economía de Brasil fue una víctima, hasta cierto punto, de su desarrollo anterior. Por necesidad durante los años de crisis económica de 1930, pero en gran parte por libre elección durante la década de 1950, la industria montada por Brasil estaba casi exclusivamente ajustada para satisfacer las demandas inmediatas del mercado local. Aparte de las características restringidas de este mismo mercado, este enfoque trajo consigo por lo menos dos complicaciones: 1) Al dedicar mayor energía y atención a la demanda inmediata que a los recursos existentes, se posibilitó el establecimiento de industrias que por largo e indefinido tiempo estarían sujetas a su dependencia en la importación para suministros o componentes esenciales. Como consecuencia, Brasil estaría mucho menos capacitado que anteriormente para apelar a la restricción de importaciones como una medida correctiva a los déficit en el mercado internacional. 2) Al mismo tiempo que aumentaba la dependencia en determinadas importaciones, los precios de las exportaciones primarias disminuían y continuarían ejerciendo el peso de su influencia sobre la balanza de pagos²².

La crisis que asomaba implícita en este modo de desarrollo, subyacía en todos los aumentos espectaculares de producción efectuados durante el período de Kubitschek (1956-61). El flujo de préstamos extranjeros sólo podía calmar momentáneamente lo que, a la larga, agravaba. En cuanto a inversiones directas de capital extranjero, hubo en efecto un vuelco en la situación usual de mayores remesas anuales de utilidades que entradas anuales de nuevo capital²³, pero únicamente a un duro precio futuro, porque además de indicar un eventual

²²Este análisis se basa en Celso Furtado, *Dinámica do Desenvolvimento* (Rio de Janeiro, 1964), pp. 99, 114; y el Informe del Secretario General (Raúl Prebisch) sobre la Conferencia de Comercio y Desarrollo, NU (New York, 1964), *passim*. Los ingresos totales de exportaciones bajaron desde un promedio anual de us\$ 1.540 millones en el período 1951-55 a us\$ 1.214 millones en 1962 (Naciones Unidas, *Economic Survey of Latin America, 1964*, New York, 1966, p. 77); el precio del café bajó de us\$ 70 por saco en 1953 a us\$ 39 el saco en 1962 (*Visão*, abril 12, 1963, p. 20).

²³Bonilla (n. 10), p. 247. Werner Baer y Mario Simonsen, en su ensayo, "American Capital and Brazilian Nationalism", *Yale Review* (invierno, 1964), p. 193, cometen un error al decir que la balanza durante el período Kubitschek fue típica. Para cifras anteriores ver Joint Brazil-U.S. Economic Development Commission, *The Development of Brazil* (Washington, 1954), desde p. 55; para cifras más recientes, ver ediciones de agosto de U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, desde 1962.

aumento en las remesas al extranjero, las nuevas inversiones extranjeras traían consigo una natural tendencia a exagerar aún más la ya excesiva concentración de producción de bienes de consumo para el mercado local²⁴. A pesar de los efectos dañinos de ambas consecuencias sobre la balanza de pagos, Kubitschek estimuló el proceso al mantener los subsidios cambiarios para importaciones de inversionistas extranjeros que habían sido instituidos en 1955²⁵. El resultado fue una tendencia permanentemente inflacionaria, la cual Kubitschek exacerbó con su fuerte financiamiento de déficit de proyectos tanto productivos como improductivos.

Como respuesta a esta situación, surgió un difundido sentimiento nacionalista enfocado en el problema del desarrollo económico, abogando específicamente por una salida del molde ya existente de contracción de obligaciones extranjeras cada vez más desmesuradas como una condición necesaria al futuro crecimiento del Brasil²⁶. Este sentimiento nacionalista no incorporaba una concepción uniforme de las alternativas económicas, aunque en general favorecía, por lo muy menos, una reducción de los privilegios extranjeros y del poder también extranjero para tomar decisiones²⁷; pero tuvo una indudable repercusión dentro del escenario internacional, a saber, que Brasil no debía recibir órdenes de nadie y debía derender el derecho de otras naciones para determinar sus propias rutas de desarrollo. Aunque esta posición estaba igualmente disponible para nacionalistas de otros países, la fuerza especial que ganó en Brasil alrededor de 1960 debió algo a la velocidad, al repentino aumento de inversión extranjera, y la inestabilidad financiera que caracterizaron al período más reciente del crecimiento económico brasileño.

Pero por mucho que tales consideraciones señalaron la necesidad de una política exterior independiente, difieren del deshielo de la

²⁴Sobre los motivos de esta concentración, ver Lincoln Gordon y Engelbert L. Grommers, *United States Manufacturing Investment in Brazil, 1946-1960* (Cambridge, Mass., 1962), p. 148, y Cleantno de Paiva Leite, "Brazilian Development: One Problem and Two Banks", *Inter-American Economic Affairs* 14 (verano, 1960), p. 7.

²⁵Sumoc Instrucción 113, Gordon y Grommers (n. 24), pp. 19, 41. Para una crítica de esta política de extensión del control extranjero y destrucción de la naciente industria de bienes de capital de Brasil, ver Sérgio Magalhães, *Problemas do Desenvolvimento Econômico* (Rio de Janeiro, 1960), p. 35.

²⁶Ver el estudio de Bonilla y las publicaciones del ISEA (n. 10); también la *Revista Brasileira*, especialmente Elias Chaves Neto, "O Presidente Kubitschek e o Fundo Monetário Internacional" (julio-agosto, 1959, pp. 1-8) y el ataque de "xxx" a Jaguaribe, destacando la falta de oposición de éste al capital privado extranjero ("Nacionalismo e Problemas Brasileiros", enero-febrero, 1959, pp. 35-50); también las observaciones de John J. Johnson, *The Military and Society in Latin America* (Stanford, 1964), p. 222, sobre el vuelco del nacionalismo después de 1955, rumbo que abandonaba ahora su primaria concentración en las fuerzas armadas.

²⁷Sobre el frecuente prejuicio y corrupción de este nacionalismo, asociado con su énfasis dirigido exclusivamente hacia el aspecto anti-Estados Unidos, ver Timothy F. Harding, "Revolution Tomorrow: The Failure of the Left in Brazil", *Studies on the Left* 4 (otoño, 1964), p. 37.

guerra fría y el problema de África en el sentido de que, lejos de estimular una reorientación de parte de los conservadores, implicaron un ataque a la posición conservadora misma. Mientras que la expansión de mercados y los acuerdos con los competidores podían ser vistos como suplementarios a actividades y relaciones ya existentes, una crítica general del desarrollo reciente del Brasil tendría que teñir de dudas estas actividades y relaciones. Los voceros de tal crítica, además, tendrían que defender el derecho de Cuba de planear su propio camino sin interferencias hostiles: posición que, por no decir más, distaría de servir el interés directo de los principales defensores del conservantismo. Esto no significa, sin embargo, que la perspectiva de un nacionalismo económico no podía ya ser utilizada por un gobierno que no tenía la menor intención de aplicar su crítica en el frente propio. Al contrario, podía servir para tres objetivos desde tal punto de vista, todos de posible importancia política. 1) Al señalar el desarrollo cubano como legítima aunque indeseable alternativa, el gobierno podía posar una amenaza efectiva en su campaña pro paliativos externos, tales como nuevas inversiones, mayores préstamos, o amortizaciones diferidas. 2) Al defender a Cuba contra sanciones internacionales, el gobierno podía conquistar apoyo provisorio de algunos de sus críticos nacionalistas y de izquierda sin satisfacer sus demandas económicas, mientras que, al mismo tiempo, 3) añadía efectividad a sus iniciativas diplomáticas en el resto del mundo.

De más está decirlo, el único tipo de régimen que automáticamente podría ser exonerado del cargo de así "usar" el nacionalismo económico para fines contrarios, sería el régimen que estuviese comprometido a efectuar un amplio programa de expropiación, acompañado por cambios estructurales tan completos como para alterar la distribución de riquezas existentes. En la ausencia de tal programa, se da fácilmente cabida a la especulación sobre las intenciones futuras de quienes utilicen lemas nacionalistas. ¿Planearían o no una eventual traducción de tales lemas a una acción dentro del país? Aunque sea necesario referirnos a las variables posibles en tales especulaciones, podemos captar las bases más importantes de la política efectivamente seguida si nos concentramos en factores con los cuales determinados políticos tendrían que laborar, cualquiera fuese su convicción personal. En este sentido, será útil aproximarse a la perspectiva del gobierno brasileño durante la etapa de 1961-1964, revisando sumariamente a) los primeros pasos en dirección hacia una línea independiente tomados hasta por Kubitschek, y b) el sentido en el cual las agrupaciones políticas de 1960 podían impulsar a un tipo de campaña tal como la realizada por Quadros.

Las principales declaraciones ideológicas de Kubitschek dentro del campo de la política exterior estaban conectadas con la *Operação Panamericana*, el programa de asistencia de Estados Unidos y lazos más fuertes que él propuso después de las demostraciones de odio hacia el Vicepresidente Nixon durante su gira sudamericana en 1958. Al proponer el programa de la OPA, Kubitschek celebró tanto a la Doctrina Monroe como al anticomunismo²⁸. A pesar de esto, él aseveró que el sentimiento de agravio popular era auténtico en Latinoamérica, y al mismo tiempo explícitamente reconoció las recientes iniciativas de asistencia extranjera de la Unión Soviética²⁹. Aunque él mismo no proponía disminución alguna de la influencia de Estados Unidos sobre América Latina, Kubitschek pudo, por lo menos, así confrontar a los Estados Unidos con un abierto y casi oficial desafío de que tal vez tal proceso podría en un futuro bastante próximo ser realizado bajo otros auspicios³⁰. En el campo de la economía política, correspondientemente, aunque Kubitschek fomentaba una participación de capitales extranjeros cada vez mayor en la industria del país, al mismo tiempo logró no utilizar los servicios del Fondo Monetario Internacional cuando las exigencias fiscales de éste no coincidían con sus propios planes³¹. En otros campos, su plan de acción en una u otra ocasión incluyó 1) adhesión a la posición del Mariscal Lott y de elementos del PSD (*Partido Social Demócrata*) que, junto a la PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*), opusiesen resistencia a la participación extranjera en la producción de petróleo³², 2) resistencia temporal ante las demandas de Estados Unidos en cuanto a derechos sobre los minerales radiactivos³³, 3) la venta de azúcar a China³⁴, 4) una proposición para actuar como mediador en la disputa Estados Unidos-Cuba de 1960³⁵, y 5) sofocación de un atentado dentro del Ministerio del Exterior, también en 1960, para negar visas a viajeros desde Cuba³⁶.

²⁸Discurso del 29 de octubre de 1958, en la Facultad de Leyes de la Universidad Católica de Río de Janeiro, *RBPI* II, 5 (1959), espec., p. 140.

²⁹Juscelino Kubitschek de Oliveira, *A Marcha do Amanhecer* (São Paulo, 1962), p. 179; también cita anterior (n. 6).

³⁰Discurso Kubitschek (n. 28), p. 142. Para poner de relieve las novedades de la OPA, ver en la misma *Revista* III, 9 (1960), Celso A. de Souza e Silva, "OPA: Antecedentes e Perspectivas", p. 47; sobre lo inadecuado del programa de desarrollo, ver Cândido Antônio Mendes de Almeida, "Política Externa e Nação em Processo", *Tempo Brasileiro* I (septiembre, 1962), desde p. 46.

³¹Leite (n. 24), p. 16. Se debe mencionar, sin embargo, que a fines de su administración una vez más obtuvo un préstamo del FMI, *HAR* 13 (1960), p. 348.

³²*HAR* 10 (1957), p. 326 (PSD - *Partido Social Demócrata*, el partido de Kubitschek; PTB - *Partido Trabalhista Brasileiro*, el partido de Goulart. El tercer partido fue el conservador UDN - *União Democrática Nacional*).

³³Rescisión del acuerdo, *HAR* 9 (1956), p. 401; reaceptación, *HAR* 9 (1956), p. 605.

³⁴*HAR* 11 (1958), p. 288.

³⁵*HAR* 13 (1960), p. 211.

³⁶Paulo Motta Lima, "JK em Face do Enigma do Itamarantí", *Revista Brasileira* (sept.-oct., 1960), p. 130.

Por muy limitadas que aparezcan estas decisiones vistas en forma retrospectiva, no dejaron de tener significancia en su época. En especial, el mero hecho de que en sus peticiones de ayuda a Estados Unidos Kubitschek resistía las exigencias hacia una ortodoxia financiera cuando no le convenían, hacía muy difícil que alguien se le opusiese principalmente en nombre de esta ortodoxia y el pago de la deuda, sin ser tildado como un ser absolutamente sometido a los intereses norteamericanos. Ya que el PSD de Kubitschek, con Lott como candidato presidencial en 1960, mantuvo su coalición con el oficialmente nacionalista PTB dirigido por el Vicepresidente Goulart (quien se presentaba a una reelección), el curso lógico para Quadros, como candidato UDN (*União Democrática Nacional*), queriendo extender su área de apoyo más allá que la abarcada por sus partidarios en cuanto a programa económico y a sus ataques a la corrupción, fue de apropiarse los reclamos nacionalistas de su oposición³⁷. La imagen de integridad personal que Quadros trazaba durante la campaña, concordaba perfectamente con esta lógica, porque difícilmente cabía mejor expresión de tal imagen que el más completo desdén por las prácticas establecidas. Al transmitir este desdén a la esfera de la política exterior, Quadros fue, sin lugar a dudas, ayudado por el hecho de que el Partido Comunista continuaba con su apoyo usual al PTB, o sea, a Lott, y que Lott, deseando renegar de este apoyo, fue obligado a debilitar su nacionalismo por ejemplos tales como su posición abiertamente contraria a las relaciones con la Unión Soviética³⁸. Quadros, por su parte, fue mucho más lejos de la posición nacionalista mínima del gobierno. El no sólo apoyó el dominio federal de la industria petrolífera (desdiciendo así una declaración anterior)³⁹, sino que también apoyó las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, visitó Cuba durante su campaña (marzo, 1960), y habló en favor de la reforma agraria cubana⁴⁰.

La conducta de los dos candidatos principales durante las elecciones de 1960 señala así una práctica general hacia la identificación de cada candidato con precisamente el programa opuesto al presentado por sus partidarios más conocidos y bien organizados. La ordenación

³⁷Esta base para el nacionalismo de Quadros se sugiere en parte como una prolongación al nivel nacional de su síntesis anterior de reclamos de muy diversos estratos sociales a nivel estatal, donde la campaña anticorrupción había resultado suficiente por sí sola. Ver Oliveiros S. Ferreira, "A Crise do Poder do Sistema e as Eleições Paulistas de 1962", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* Nº 16 (enero, 1964), desde p. 184. Sin embargo, por otro lado, Lloyd A. Free encontró por medio de su encuesta de la opinión pública, *Some International Implications of the Political Psychology of Brazilians* (Princeton, 1961), p. 38, que la preocupación general del público respecto a la política exterior era relativamente escasa.

³⁸Luis Carlos Prestes, *Por Que os Comunistas Apoiam Lott e Jango* (Rio de Janeiro, 1960), reconoce esta posición de Lott pero reasegura el apoyo a Lott de todos modos, p. 14.

³⁹La primera posición, *HAR* 10 (1957), p. 326; reversión, *HAR* 13 (1960), p. 649.

⁴⁰*HAR* 12 (1959), p. 405; *HAR* 13 (1960), p. 211.

de las fuerzas en torno a la elección, sugiere que la tendencia a 1) mirar fuera del Hemisferio Occidental por razones económicas, y 2) efectuar declaraciones anti-Estados Unidos por motivos políticos, se hacía cada vez más útil, incluso para grupos en gran parte responsables del aumento del poder económico de los Estados Unidos dentro del Brasil.

IV

La política exterior independiente se prolongó casi sin cambios en su formulación esencial durante los siete meses de presidencia de Quadros y los dos años y medio de Goulart. Quadros durante su breve período completó la difícil tarea de iniciación, formulando las principales líneas ideológicas de todo el período mencionado y, además, efectuando todos los pasos diplomáticos decisivos, salvo el intercambio mismo de embajadores con la Unión Soviética. Incluso respecto a Cuba, su firme posición contraria a la intervención de Estados Unidos fue ciertamente tan fuerte como cualquier proclamación del período Goulart; y el atrevido gesto final al otorgar la condecoración "Cruzeiro do Sul" al Che Guevara, justamente una semana antes de su dimisión, fue tal vez mucho más fuerte, aunque todavía su significación precisa no está clara. En conjunto, por lo tanto, la política exterior de Goulart fue nada más que una continuación de la de Quadros, pero si hemos de guiarnos por la campaña eleccionaria de 1960, Goulart jamás hubiese ido tan lejos si él hubiese sido quien instauraba el molde inicial. Ni Quadros ni Goulart llegaron al poder con un programa inmediato de reforma radical y ninguno estuvo jamás libre para actuar políticamente sin tener constantemente presente la posible resistencia de las fuerzas derechistas. Para ambos, por consiguiente, la línea independiente en política exterior fue sencillamente una opción política más entre otras. Lo que demostró la campaña de 1960 fue que, precisamente debido a la amenaza derechista, esta opción se encontraba mucho más fácilmente disponible para quienes, como Quadros, se mantuviesen no encadenados a organización alguna de programa nacionalista.

Los méritos políticos de la línea independiente, desde la posición de Quadros, se sugieren en parte por la situación que lo confrontó en el Congreso al asumir el poder. El acababa de eliminar al candidato de una coalición que, a pesar de posibles desacuerdos entre sus propios miembros, estaba en general comprometida al molde de *desenvolvimentismo* inflacionario prevaleciente durante el período Kubitschek. Las elecciones parlamentarias no coincidieron con las presidenciales,

sin embargo, y el Congreso con el cual Quadros necesitaría trabajar —elegido en 1958 y sin posibles cambios hasta octubre de 1962— estaba dominado por la propia oposición derrotada por Quadros durante su campaña. Quadros prometió un programa antinflacionario que necesariamente le obligaría a reducir los gastos gubernamentales y se vió enfrentado a una coalición de los PSD-PTB en oposición a estos compromisos y que ganaba numéricamente a la UDN (la mayor parte de cuyos miembros le apoyaban en este sentido) por 182 (116 PSD más 66 PTB) a 66. Aunque la exactitud de estas cifras exagera el verdadero estado de disciplina partidista⁴¹, decididamente Quadros tendría que ir hacia una reorientación si cabía esperanza alguna de apoyo a su programa total. El campo de la política exterior ofrecía las mejores oportunidades en tal sentido. La situación general del país, como ya hemos visto, era tal que gran parte de la acción indispensable incluso para intereses conservadores, como una salida a los dilemas inmediatos del comercio internacional, era también deseable para la izquierda, constituyendo para ellos un paso hacia la reestructuración de la economía. Con una concesión especial a la izquierda respecto al problema de Cuba, concesión que en todo caso aumentaba el prestigio del Brasil en otros lugares del mundo, Quadros podría posiblemente obtener una nueva coalición que pudiese estar unida, si no en cada cuestión particular por tratar, por lo menos en el sentido de confianza general en su misión. Hacia este fin, Quadros regularmente efectuó reuniones con representantes de la mayoría de los principales bloques del Congreso, desde el vicepresidente de la UDN, Seixas Dória, al jefe del "Grupo Compacto" izquierdizante del PTB, Sérgio Magalhães; decidiendo ambos secundarlo en su política externa⁴². También negoció con líderes del PSD, pero su éxito con el PTB llevó al presidente del PSD, Ernani do Amaral Peixoto, a repudiar formalmente el acuerdo parlamentario PSD-PTB, basándose precisamente en la política exterior, al día siguiente de marzo 15, fecha de presentación de la línea independiente de Quadros ante el Congreso⁴³.

Sin embargo, ya en este momento la situación era tal que elementos del PTB, incluyendo al secretario general del partido, Diputado Doutel de Andrade, objetaban la posición de Quadros como dañina para su propia organización. Doutel de Andrade acusaba que la política exterior independiente era un mero disfraz que encubría lo conservador de su política interna, añadiendo que estaba especial-

⁴¹Jordan M. Young, "The Brazilian Congressional Elections", *Journal of Inter-American Studies* 5 (1963), p. 125.

⁴²O *Estado de São Paulo*, marzo 16, 1961, p. 3.

⁴³Misma fuente, marzo 17, 1961, p. 3. El discurso de Quadros se reproduce en *RBI* IV, 11 (1961), pp. 125-133.

mente diseñada para "neutralizar" los esfuerzos hacia una organización de los grupos nacionalistas⁴⁴. Este cargo fue en parte confirmado un mes más tarde cuando el *Estado de São Paulo* informó sobre abiertas alusiones hechas por "Janistas" sobre la conveniencia de trabajar la opción del apoyo PTB como una preparación de las elecciones de 1962⁴⁵.

Pero aún si tales cargos y alusiones dan un cuadro exacto de las intenciones de Quadros, la verdad es que su táctica tuvo una lógica política propia, la que, cualesquiera fuesen sus cálculos previos, tendía a colocarlo en una posición mucho más extrema que la que sus partidarios originales podían tolerar. Asumiendo que Quadros en realidad trataba de debilitar al PTB para lograr una política económica conservadora, resultaba, sin embargo, que si él quería superar a los nacionalistas en el propio campo del nacionalismo, y en forma visible para el electorado, su defensa de Cuba en contra de las sanciones colectivas tendría que abarcar mucho más que clarificaciones privadas a los Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo y al ver que su posición se consolidaba más y más, los partidarios conservadores de Quadros podrían haber pensado —o Quadros mismo— que por muy leve que fuese el efecto de una posición en política exterior sobre el bienestar inmediato de los grupos privilegiados económicamente, esta posición bien podía tener una influencia educativa, y quizás peligrosa, sobre sectores de la población hasta ahora aislados, particularmente si se la utilizaba como un sustituto de la atención a sus necesidades materiales. Es muy probable que la renuncia de Quadros haya reflejado una conciencia de esta posibilidad —suya, de la derecha, o de ambos.

En todo caso, la secuencia rápida de hechos —condecoración a Che Guevara (agosto 19), denuncia de Quadros formulada por su antiguo aliado Carlos Lacerda (cadena nacional de televisión, agosto 24)⁴⁶, y la renuncia misma (agosto 25) — sugiere algo de la profundidad que la división de opiniones respecto a la política exterior comenzaba a alcanzar dentro de la política brasileña. El vuelco efectuado por la derecha al abandonar a Quadros aparentemente fue repentino, sin embargo. En abril, por ejemplo, Lacerda, aunque expresó su solidaridad a los invasores de Playa Girón, seguía manteniendo su apoyo a Quadros⁴⁷, a pesar de la negativa de este último

⁴⁴O *Estado de São Paulo*, marzo 16, 1961, p. 3.

⁴⁵Misma fuente, abril 28, 1961, p. 4.

⁴⁶Discurso reproducido en Carlos Lacerda, *O Poder das Ideias* (Rio de Janeiro, 1964), pp. 329-343. La siguiente secuencia de epítetos se aplican a la administración de Quadros: "de retuosa, malevolente, precaria, bohemía, desordenada, incapaz y perversa" (p. 330).

⁴⁷O *Estado de São Paulo*, abril 20, 1961, p. 4.

a complacer las exigencias de Estados Unidos a las sanciones colectivas en contra de Cuba⁴⁸. Incluso en agosto 17, el *Estado de São Paulo*, informando sobre el nombramiento del Diputado PTB San Tiago Dantas como jefe de la delegación de Brasil ante las Naciones Unidas, y haciendo hincapié sobre la desilusión generalizada dentro del UDN respecto a Quadros, no dejaba de recomendar por medio de un editorial que el UDN continuase apoyando el plan de acción presidencial sin hacer críticas públicas, evitando así que otros partidos usurpasen su posición de "derecho".

Con la condecoración a Guevara, la batalla se definió claramente. Uno sólo puede interrogarse si acaso es verdad que Quadros consideró este acto, tal como lo dijeron sus defensores dentro del Congreso, un mero asunto protocolar⁴⁹. Pero cualesquiera fuesen sus motivos —que éstos siguen tan misteriosos como los que llevaron a la renuncia misma⁵⁰— es muy posible que aunque Quadros hubiese continuado ejerciendo, hubiese perdido ya toda ilusión de poder actuar con una coalición derecha-izquierda falsamente aparente en un comienzo. En este sentido, el acto mismo que desencadenó la dimisión de Quadros, muy probablemente le hubiese colocado, sin dimisión, bajo inhibiciones políticas respecto a política exterior similares a las que sus opositores de coalición tuvieron que afrontar durante la campaña de 1960. Tal como estos últimos se habían sentido obligados a disculparse por el apoyo recibido de parte del Partido Comunista, Quadros hubiese estado sujeto a presiones cada vez mayores para pedir igualmente disculpas por su supuesta simpatía hacia la Revolución Cubana.

Goulart también ejerció bajo la sombra de una constante amenaza derechista, aunque su posición fue reforzada en un comienzo por el éxito de la resistencia armada en contra de los atentados de oficiales

⁴⁸Es opinión general que ésta era la intención de la misión de Adolf A. Berle a Brasil a comienzos de marzo. Ver John Hickey, "The Day Mr. Berle Talked with Mr. Quadros", *Inter-American Economic Affairs* 15 (verano, 1961), pp. 58-71.

⁴⁹Ver los debates congresionales de agosto 23 y 24 en el *Diário*. Las interpretaciones iban desde una simple condena de Quadros (por ejemplo, Diputado PSD Miguel Bahury de Maranhão, desde p. 6041), hasta una igual condena de Lacerda (por ejemplo, Diputado PTB Eloy Dutra de Guanabara, desde p. 6070); también se opinó de que Quadros y Lacerda actuaban juntos, siendo Quadros quien planeaba su propio abandono del poder (Diputado PTB Salvador Losacco de São Paulo, desde p. 6071). Aunque esta última teoría muestra a Quadros como a un sirviente de la derecha, una interpretación retrospectiva, igualmente destacadora del aspecto "estratégico" de la condecoración, caracteriza a Quadros como tratando de "mostrar la unidad del proceso emancipatorio, fundiendo definitivamente sus cargas y sus éxitos" (Mendes de Almeida, n. 30, p. 60). Por otro lado, sin embargo, no debemos olvidar la ausencia de cualquier manifestación popular organizada por Quadros para apoyarlo en los momentos de su renuncia.

⁵⁰Para diferentes versiones de la renuncia, incluyendo la de Lacerda, quien la vio como un presunto golpe de Quadros, ver Gileno de Carli, *Anatomia da Renúncia* (Río de Janeiro, 1962), Cap. III. Un resumen de la versión retrospectiva del mismo Quadros aparece en *HAR* 15 (1962), desde p. 268.

militares conservadores para evitar su toma de poder. Por otro lado, muy distinto a Quadros, él se vio impedido, debido a su dependencia del laborismo organizado, de intentar cualquiera de las medidas antinflacionarias tradicionales requeridas por la UDN. Faltándole desde un principio el apoyo conservador en forma estable e incapaz de buscar una izquierda fuerte, se vio obligado a un inmovilismo inflacionario fundado en concesiones a diestra y siniestra. Hasta enero de 1963 se vio aún más debilitado por el sistema parlamentario que le había sido impuesto; cuando ya recobró sus completos poderes presidenciales, la situación económica era tan grave que su única esperanza era obtener una nueva dosis de empréstitos de los Estados Unidos⁵¹. Como una consecuencia de todos estos factores, y sin mencionar las predilecciones personales que invitasen a la moderación a Goulart, la única medida que unió su política exterior en modo directo al nacionalismo económico fue una ley limitando las remesas de utilidades de firmas extranjeras⁵². Esta ley aparentemente no fue puesta en vigencia, sin embargo⁵³; y aunque así hubiese sucedido, su redacción no contenía provisión alguna sobre la distribución constructiva de las utilidades superfluas que quedarían dentro del país⁵⁴. En general, por lo tanto, aunque Goulart se encontró en mejor posición para mantener una línea independiente que lo que hubiese estado sin contar con el precedente Quadros, fue él tan impotente como Quadros para llevar a término los cambios internos esenciales a la creación de un consenso nacional que le respaldase.

V

Los conflictos internos de Brasil se reflejaron no sólo en el apoyo y la oposición que la política independiente despertó, sino también en su contenido mismo. Si acaso la influencia nacionalista era lo suficientemente fuerte para permitir que Brasil criticase a los Estados Unidos, la influencia conservadora continuó siempre igualmente fuer-

⁵¹De ahí la misión de marzo 1963 a los Estados Unidos de San Tiago Dantas, anterior Canciller y en el momento Ministro de Finanzas. Ver el discurso de Goulart durante su propia visita a Estados Unidos en abril de 1962, reimpresso en *RBPI* y (1962), pp. 330-335, especialmente su sugerencia de que la Alianza para el Progreso aproximase la escala del Plan Marshall en Europa (p. 533). Según Leite (Entrevista, n. 6), quien en este período era Director por Brasil del BID, desde la asunción del poder por Goulart, todos los créditos provenientes de Estados Unidos, FMI y del Banco Mundial habían sido suspendidos.

⁵²Descrita en la publicación del U.S. Department of Commerce, *Overseas Business Reports* 63-149 (diciembre, 1963), p. 3. Quadros había propuesto ya una ley similar, *HAR* 14 (1961), p. 364. Ver también la mención hecha por Quadros de una "gradual nacionalización de utilidades" en el artículo en *Foreign Affairs* (n. 15), redactado justo antes de su renuncia, p. 23.

⁵³Harding (n. 27), p. 39.

⁵⁴Cândido Antônio Mendes de Almeida, *Nacionalismo e Desenvolvimento* (Rio de Janeiro, 1963), p. 335.

te como para asegurar que esta crítica sólo proviniese de una "oposición leal". Esto se puede aplicar no tan sólo en relación a Cuba—donde en cierto sentido la condecoración a Guevara significó la excepción que confirma la regla— sino también, gracias en parte a la influencia portuguesa, en relación al Africa y al problema general de neutralidad.

Algunos de los subproductos menos polémicos del período independiente pueden sumariamente ser descritos. El intercambio comercial con el bloque soviético aumentó levemente de menos del 4% hasta aproximadamente 6% del total⁵⁵, pero continuó siendo "marginal y episódico" si se considera que muy poco fue el esfuerzo desarrollado para encontrar otras complementaciones que las acostumbradas dentro del comercio brasileño existente con las naciones industrializadas⁵⁶. Brasil estableció relaciones diplomáticas con tres de los nuevos estados africanos (Ghana, Nigeria y Senegal) y a su vez se comprometió a una cierta cantidad de becas universitarias anuales para cada uno de estos países. Además, Brasil firmó en julio de 1961 un acuerdo con la Organización Interafricana del Café, que establecía la obligación de consultas mutuas en cuanto a producción y precios⁵⁷. Un gesto adicional hacia Africa fue que Brasil en agosto de 1963 se comprometió a contribuir con us\$ 20 millones hacia el establecimiento del Banco Africano de Desarrollo⁵⁸. En un nivel más amplio, Brasil participó (junto a Bolivia, Cuba y México) en la Conferencia de El Cairo de julio 1962 sobre el desarrollo económico y más tarde publicó una crítica general a las organizaciones comerciales internacionales existentes, desde el punto de vista del mundo subdesarrollado⁵⁹: posición que reiteraría durante la Conferencia de la OEA de Ministros de Economía en noviembre de 1963, en São Paulo, y una vez más en febrero de 1964 en la reunión preparatoria de la Conferencia de Comercio y Desarrollo de Ginebra, en Alta Gracia, Argentina. Finalmente, Brasil participó como uno de los ocho estados "no comprometidos" en la Conferencia de Desarme de Ginebra, efectuada en marzo de 1962, destacando entre otros puntos la conveniencia del establecimiento de zonas desnuclearizadas dentro de las áreas subdesarrolladas y de recordar la necesidad de planificar

⁵⁵*Overseas Business Reports* 64-75 (junio, 1964), p. 22.

⁵⁶Ver Mendes de Almeida (n. 54), desde p. 227. La controversia que se hubiese suscitado si el esfuerzo propuesto se hubiese efectuado, se sugiere en la mención del poderoso Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais a los "riesgos políticos" de cualquier dependencia en mercados comunistas, en IPEs, *Reformas de Base* (Río de Janeiro, 1963), p. 35.

⁵⁷Rodrigues (n. 20), desde p. 377.

⁵⁸Entrevista de Leite (n. 6).

⁵⁹RBPI v (1962), desde p. 561; "The Institutional Framework for the Expansion of International Trade" (publicación de la NU N° a/c. 2/214, octubre 23, 1962).

no solamente hacia el desarme e inspección, sino a su vez por la reconversión económica⁶⁰.

El fundamento de la política exterior independiente, sin embargo, fue la posición asumida respecto a Cuba. El primer desafío importante que Goulart hubo de enfrentar sobre esta determinación fue durante la Conferencia de Cancilleres de la OEA en Punta del Este, enero de 1962, convocada específicamente para considerar las sanciones colectivas. Vale la pena destacar que durante la votación decisiva sobre si efectuar o no la Conferencia, Brasil, junto a cuatro otros países, se abstuvo, dejando que México junto a Cuba fuese el único país en votar no⁶¹. Durante el transcurso de la conferencia misma, Brasil, representado por el Canciller de Goulart, San Tiago Dantas, se unió a México, Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador en: a) votar a favor de las cláusulas condenatorias del marxismo-leninismo y el actual régimen cubano como incompatibles con el sistema interamericano, pero, b) abstenerse sobre la base de razones jurídicas⁶² en las cláusulas que expulsaban formalmente a Cuba de la Organización de Estados Americanos. Y además, junto a tres otras naciones, Brasil se abstuvo de votar sobre las sanciones económicas. El discurso más importante de San Tiago Dantas fue en parte un alegato pidiendo moderación, basándose en la convicción de que la democracia era capaz de triunfar sobre el comunismo en circunstancias pacíficas⁶³; pero a su vez incluyó una reafirmación de la opinión de que el concepto democrático no es violado esencialmente por las estructuras sociales tradicionalistas, donde, según sus palabras, la democracia sufría solamente una "pérdida momentánea"⁶⁴. Brasil no alteró su posición oficial en ninguna ocasión posterior⁶⁵. El otro gran desafío respecto a Cuba fue el presentado por la crisis de misiles de octubre de 1962. En esta oportunidad, Brasil apoyó el bloqueo de armamentos de Estados Unidos, pero se abstuvo de participar en una moción que pedía el permiso para tomar medidas de fuerza en cuanto a los armamentos ya presentes en Cuba⁶⁶. En total, por lo visto, la línea independiente de Brasil continuó siendo muy moderada incluso en

⁶⁰Declaración reproducida en San Tiago Dantas, *Política Externa Independiente* (Río de Janeiro, 1962), p. 214.

⁶¹La posición de México se basó en una de las exigencias del Tratado de Río de 1947 en cuanto a que una conferencia de tal naturaleza debería solamente ser convocada en situaciones de peligro inmediato. *IJAR* 14 (1961), p. 1143.

⁶²OEA, *Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores* (Washington, 1963), p. 247.

⁶³Misma fuente, p. 113.

⁶⁴Misma fuente, p. 116.

⁶⁵Ver, por ejemplo, el discurso ante la NU del 8 de febrero, 1962, de Alfonso Arinos de Mello Franco, reproducido en *RDPI* v (1962), pp. 370-375, especialmente la mención de la democracia como una *maneira de ser* natural de todos los países latinoamericanos excepto Cuba (p. 372).

⁶⁶Acta del Consejo de la OEA de octubre 23, 1962 (mimeo., Washington, 1962), desde p. 21.

el punto donde más molestó a las fuerzas derechistas. Cuales fueran los proyectos contemplados por Goulart para Brasil, a lo sumo podía decir a Estados Unidos que sus desacuerdos respecto a la política por seguir eran, tal como lo expuesto ya por San Tiago Dantas en Punta del Este, "no en cuanto a los fines... sino en cuanto a los medios"⁶⁷.

La vacilación asociada con el dilema sobre Cuba nuevamente aparece en las negociaciones brasileñas con países neutrales. En África, Quadros hizo sospechosas sus incitativas dentro de los nuevos estados al pedir un intercambio comercial más amplio con la República de Sudáfrica y al evitar hacer declaraciones de importancia respecto al asunto de Angola⁶⁸. La única posición fuerte tomada fue la del Ministerio de San Tiago Dantas en enero de 1962, cuando Brasil votó a favor de un estudio de las Naciones Unidas sobre los territorios portugueses⁶⁹. Pero, incluso entonces, el representante de Brasil ante la NU, Alfonso Arinos de Mello Franco, excluyó todo apoyo posible a las sanciones contra el dominio de Portugal al exhortar a este país "a asumir la dirección del movimiento por la libertad de Angola"⁷⁰. En diciembre de 1963, Brasil echó pie atrás a sus antiguas prácticas de los años 1950 cuando se abstuvo —junto a Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, y en contraste a la posición de Venezuela— durante una votación del Consejo de Seguridad a favor de una cláusula en que se deploraba la desobediencia del Portugal a resoluciones de la NU anteriores⁷¹. Lejos de actuar como el líder latinoamericano del anticolonialismo, Brasil a menudo quedó rezagado en cuanto a otros países; como un ejemplo adicional sirva el de Argentina respecto a Argelia⁷².

En relación a los países no comprometidos como grupo, Brasil repetidamente destacó la diferencia entre su propia posición y cualquier forma de neutralismo. Quadros y San Tiago Dantas se refirieron a la política exterior independiente como una contribución al panamericanismo. San Tiago Dantas hasta la describió explícitamente como una continuación de la *Operação Panamericana*⁷³: programa

⁶⁷OEA (n. 62), p. 110. Sobre este punto ver también la descripción general de los "abstaining countries" en John C. Dreier, *The Organization of American States and the Hemisphere Crisis* (New York, 1962), p. 111.

⁶⁸Rodrigues (n. 20), pp. 379, 385; también, "Política Externa Independente: Um Balanço" (sin firma), *Revista Civilização Brasileira* N° 1 (marzo, 1965), p. 74.

⁶⁹Rodrigues (n. 20), pp. 389, 425. Debe notarse que el voto sobre esta proposición fue de 99-2 (*United Nations Review* 9 (marzo, 1962), p. 10).

⁷⁰Discurso reproducido en San Tiago Dantas (n. 59), p. 198.

⁷¹*United Nations Review* 11 (enero, 1964), p. 19.

⁷²Rodrigues (n. 20), p. 389.

⁷³La mención de Quadros aparece en su artículo en *Foreign Affairs* (n. 15), p. 23; la declaración de San Tiago Dantas se informa en *O Fôlho de São Paulo*, agosto 25, 1961, p. 6.

que lejos de señalar hacia una fórmula de no compromiso con la guerra fría, tuvo como premisa fundamental la consideración del desarrollo económico latinoamericano como "inseparable del concepto de seguridad colectiva"⁷⁴. Más a menudo, voceros de la línea independiente se limitaron a mencionar en términos muy generales las tradiciones básicamente occidentales del Brasil, tales como el cristianismo y la democracia, o, si no, simplemente indicaron que no siempre estaban de acuerdo con las posiciones tomadas por los no alineados⁷⁵. Como Roberto Campos lo expresó —y a pesar de sus dudas sobre el poder del cristianismo— Brasil continuó siendo fiel a sus compromisos dentro del hemisferio occidental, y no parte de un "tercer bloque de poder", y entregado a la democracia occidental y al capitalismo⁷⁶. El único elemento de neutralismo que éstos compromisos permitían fue el que aptamente Campos llamó "táctico" y al que describió como sencillamente una consecuencia del subdesarrollo de Brasil en relación con los Estados Unidos⁷⁷.

En resumen, entonces, como los términos de la posición de Brasil en Punta del Este ya lo insinuaban, la "independencia" a voces proclamada por Brasil significó primariamente la adopción de un tono de disensión *dentro* del sistema interamericano. Algún intento hubo de proyectar la imagen de independencia al resto del mundo, pero este intento fue más que nada verbal, como en la acusación de Araujo Castro (último Canciller de Goulart) de que el sistema interamericano no constituía un bloque, mientras que, según él, la agrupación de países neutrales —que en común tenían el rechazo de la alianza con cualquiera de los dos grandes poderes— sí constituía un bloque⁷⁸. Además, se puede decir que aunque los intercambios de Brasil con Africa reflejasen un creciente interés en el mundo exterior y especialmente en los problemas del desarrollo económico, esta actitud no era exclusividad suya. Brasil, siempre tratando cualquier "tercera posición" en su aspecto de bloque, se describía a sí mismo como ajeno a bloque alguno; pero en la práctica, dentro de las Naciones Unidas, nunca tomó posiciones inaceptables y continuó

⁷⁴Discurso en la Universidad Católica (n. 28), p. 142.

⁷⁵Ver, por ejemplo, el discurso ante la NU de septiembre 1961, de Mello Franco, en *RBPI* iv, 16 (1961), 128, 131.

⁷⁶Roberto Campos, "Relations Between the United States and Latin America", en Mildred Adams, ed., *Latin America: Evolution or Explosion?* (New York, 1963), p. 37. Las afirmaciones respecto al cristianismo aparecen en Campos "Sobre o Conceito de Neutralismo", *RBPI* iv, 15 (1961), p. 7. Como Embajador de Goulart ante los Estados Unidos, Campos dio una visión bastante precisa de la ideología general de su administración.

⁷⁷Artículo de Campos en *RBPI* (n. 76), p. 9.

⁷⁸De ahí, por ejemplo, la negativa de Brasil para actuar de otro modo que como observador en la Conferencia de Belgrado de septiembre 1961. Alfonso Arinos de Mello Franco, *Evolução da Crise Brasileira* (São Paulo, 1965), p. 254.

rigurosamente fiel a los Estados Unidos a través de todas las resoluciones relacionadas con la guerra fría, tales como la representación de China⁷⁹.

VI

Los sucesos desde el golpe militar de 1964 son lo suficientemente bien conocidos como para hacer superfluo un resumen detallado. Lo que reviste verdadera significación dentro del presente contexto es simplemente el *alcance* que ha adquirido la reversión de Brasil hacia moldes más tradicionales de dependencia. Sirva como índice suficiente el papel desempeñado durante la crisis dominicana de 1965, donde, no bastándole un mero apoyo verbal a la intervención de los Estados Unidos, contribuyó con 1.200 soldados, incluyendo a un comandante en jefe, a las fuerzas de ocupación norteamericanas. Aunque las declaraciones más recientes de Brasil en cuanto a la política exterior indican un debilitamiento de tal entusiasmo, no alcanzan a sugerir la más mínima simpatía hacia las fuerzas contra las cuales fue dirigido⁸⁰. La "línea dura" queda no muy debajo de la superficie de la posición de gobierno.

Si uno recuerda que elementos favorables a tal política estuvieron siempre presentes durante todo el período Quadros-Goulart, las limitaciones de la línea independiente resultan ser menos sorprendentes que sus logros. Pero hasta todo lo logrado, sin embargo, como ya he tratado de mostrar en este ensayo, bien puede ser atribuido a circunstancias particulares del período —internacionales e internas, políticas y económicas— sin suponer cambios paralelos en la composición de los intereses económicos dominantes del Brasil. Muy por el contrario, como el molde de inversiones del período Kubitschek lo sugiere, éstos ya habían iniciado su tendencia hacia el actual nivel de integración con los intereses norteamericanos mucho antes de la llegada al poder de Quadros. La "política exterior independiente" representaba un precario acuerdo político entre los intereses pro Estados Unidos cada vez más fuertes y sus opositores nacionales bruscamente despertados. La extrema facilidad con que el gobierno de Goulart fue depuesto sugiere, en vista de la total destrucción de los aspectos más decisivos de su línea independiente, que este acuerdo jamás se repetirá. Cualquier movimiento futuro hacia la independencia, para que obtenga un nivel comparable a lo logrado anteriormente, requerirá cambios estructurales mucho más profundos.

⁷⁹United Nations Review: (enero y noviembre, 1962; diciembre, 1963).

⁸⁰Véase las declaraciones del Canciller de Costa e Silva, Magalhães Pinto, en *Le Monde*, 7-8 mayo, 1967 y en el cable AP del 12 de mayo 1967.