

UNA INTERPRETACIÓN DEL SISTEMA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL BRASIL *

CELSO LAFER,
Universidad de São Paulo

El bienestar sustancial del estado es su bienestar como un estado particular en sus intereses y situación específicos y en sus no menos especiales asuntos externos, incluyendo sus tratados particulares de relaciones. Su gobierno es por tanto una cuestión de sabiduría particular y no de Providencia universal.

(Hegel, *Filosofía del derecho*. Traducción de Knox, párrafo 337.)

1

EN ESTE ARTÍCULO intentaremos analizar la política externa del Brasil considerada como sistema, empezando por aceptar como hipótesis de trabajo la definición de Easton de un sistema político: "interacciones a través de las cuales valores dotados de autoridad son establecidos para una sociedad".¹ Aceptaremos también la utilidad de esta definición para el estudio del sistema de las relaciones internacionales que se diferencia de los sistemas políticos nacionales "únicamente por el hecho de que las unidades componentes del sistema internacional consisten en grandes y poderosos subsistemas que integran los sistemas políticos nacionales y los agrupamientos regionales de estos".² El análisis pretende abarcar tres niveles: el general, el regional y el nacional y mostrar las relaciones existentes en estos tres niveles. La tónica en el estudio de tales relaciones será el sistema político nacional hasta el fin del gobierno del presidente Castelo Branco, con especial atención para las relacio-

* Este artículo es una versión revisada, ampliada y actualizada hasta 1967, de un trabajo presentado en el semestre de octubre 1965-1966, en el seminario posgraduado de Relaciones Internacionales de la Universidad de Cornell, a cargo del profesor John W. Lewis, a quien agradezco sus valiosas observaciones, formuladas en ocasión de la primera versión. Agradezco igualmente los comentarios de los señores Eldon Kennworthy, Antonio Cândido y Hélio Jaguaribe, aunque establezco mi responsabilidad absoluta por las ideas aquí expuestas.

¹ David Easton. *A System's Analysis of Political Life*. J. Wiley, Nueva York, 1965, p. 21.

² *Ibid.*, p. 486.

nes Brasil-Estados Unidos dentro del esquema de la bipolaridad ruso-norteamericana.

Dadas estas definiciones, cabe decir que para un entendimiento adecuado de las relaciones actuales entre Brasil y Estados Unidos se hace necesaria una apreciación del desarrollo histórico de las mismas. Este punto de vista se justifica porque las relaciones entre los dos países se iniciaron antes de la propia independencia del Brasil, y ciertas tradiciones, costumbres e intereses se crearon e institucionalizaron pasando a justificar las políticas, no obstante que el fundamento objetivo y racional de las mismas ya hubiese desaparecido.

La política exterior del Imperio debe ser estudiada en dos niveles de análisis: el de sistema internacional y el de subsistema regional. En relación al primer nivel, se podría decir que el Imperio intentó una política independiente, jugando con las grandes potencias con objeto de defender su soberanía. A pesar de estar dominado por las potencias europeas, el sentimiento general era el de la evasión de este dominio, tanto que después de la terminación del tratado con Inglaterra, en 1844, no se firmaron, por regla, tratados con naciones más fuertes.³ Evidentemente los resultados de esta política no fueron perfectos y una pequeña alteración en la situación mundial o regional podía traer consecuencias indeseables. Quizás el célebre "caso Christie", según opinan algunos autores, asumió tal gravedad, porque Estados Unidos, inmerso en la guerra civil, no estaba actuando en el escenario mundial y regional.⁴ Entre tanto, parece lícito concluir que el dominio inglés no fue tolerado pacíficamente y que el país, en la medida de lo posible, reaccionó y defendió su independencia.

En relación al segundo nivel, la cuestión del subsistema regional, el Imperio practicó una política de equilibrio de poder con el objeto de impedir supremacías, sobre todo la de Argentina y en este sentido deben ser entendidas las intervenciones en la región platense. Es útil destacar que básicamente el subsistema regional de la política exterior del Imperio fue la América del Sur. Es válido decir que aquello que hoy se entiende como subsistema regional, esto es las Américas, estaba dividido en varios sistemas, la mayor parte de ellos del tipo de equilibrio de poder y cada uno con su centro de gravedad.⁵ El Brasil estaba en un centro que no incluía a Estados Unidos y es por eso que las relaciones con este país son, en este período, de difícil conceptua-

³ José Honório Rodrigues, *Interesse Nacional e Política Externa*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1966, pp. 24, 49 y *passim*; véase, también: Alan K. Manchester, *British Preeminence in Brazil* (1933). Octagon Books, Nueva York, 1964, *passim*; y Nelson Werneck Sodré: *As Razões da Independência*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1965.

⁴ Richard Graham, "Os fundamentos da ruptura das relações diplomáticas entre o Brasil e a Gra-Bretanha em 1862: A Questão Christie", *Revista de História*, número 49-50, Brasil, 1962, pp. 117-138, 359-402.

⁵ Cf. Robert N. Burr, "The Balance of Power in Nineteenth Century South America: An Exploratory Essay", *Hispanic American Historical Review*, número XXXV, (feb., 1955), pp. 37-60.

lización, pues desde el punto de vista teórico se trata de las interacciones entre diversos subsistemas regionales; interacciones que solamente después dieron como resultado un subsistema regional único, que en aquella época solamente se esbozaba.

La proclamación de la República no alteró inmediatamente la política exterior del Brasil porque no implicó un cambio sustancial en la estructura social y en el sistema político nacional, ya que las modificaciones en los sistemas regionales e internacionales todavía no habían ocurrido. Las modificaciones se verificaron algunos años después, en la época de la gestión del Barón de Río Branco (1902-1912). Río Branco comprendió la creciente importancia de Estados Unidos y hábilmente la encauzó al servicio del Brasil. Río Branco percibió que Estados Unidos estaba expandiendo su zona de influencia diplomática y económica, y que la alianza Brasil-Estados Unidos, dentro de un subsistema regional extendido para abarcar las tres Américas, serviría tanto para consolidar las fronteras nacionales (posición dentro del subsistema anterior)⁶ como para aminorar la influencia europea (mayor autonomía en relación al sistema internacional). De hecho, la alianza dentro de un subsistema mayor permitió a Río Branco acrecentar, en varias ocasiones, el apoyo norteamericano mediante sus inteligentes maniobras diplomáticas y sus sólidos argumentos jurídicos, solucionando en esta forma el problema de las fronteras del Brasil y superando los problemas de poder en la región del Plata; hasta entonces los que más habían preocupado a la diplomacia imperial.⁷ Simultáneamente, Río Branco no descuidó el interés general de América Latina, pues intentó refrenar el carácter unilateral de las intervenciones norteamericanas, sobre todo en la América Central —fundadas en la doctrina Monroe— al proponer la multilateralidad de esta doctrina que, según él, debería ser incorporada al Derecho Internacional Público Americano para ser aplicada a través de la acción conjunta de las principales repúblicas del continente.⁸ Conforme se demuestra, Río Branco ayudando a Estados Unidos a consolidar su subsistema regional americano, ayudó a Brasil a consolidar sus fronteras y posiciones en este mismo subsistema, y no decuidó el interés a largo plazo del Brasil, al proponer un control multilateral en aquello que antes era exclusivamente un fundamento para una injerencia unilateral. Por otra parte, es innegable que la americanización de la política externa del Brasil fue una forma de disminuir la influencia inglesa y, por lo tanto, de conceder mayor autonomía al Brasil dentro del sistema internacional, que en aquella época continuaba siendo el concierto europeo.

⁶ Cf. Barón del Río Branco, "O Brasil, os Estados Unidos e o Monroismo", *Estudos Históricos*. Obras del Barón del Río Branco. Ministerio de Relaciones Exteriores, Río de Janeiro, 1948, vol. VIII, p. 151.

⁷ Cf. E. Bradford-Burns; *The Unwritten Alliance—Rio Branco and Brazilian American Relations*. Columbia University Press, Nueva York, 1966.

⁸ Donald Marquand Dozer (ed.), *The Monroe Doctrine: Its Modern Significance*. Knopf, Nueva York, 1965, p. 21.

La americanización de la política externa brasileña, después de la gestión Río Branco, se consolidó con el transcurrir de los años, sobre todo después de la primera Guerra Mundial, cuando decreció la hegemonía económica de Inglaterra y Estados Unidos pasó a ser el factor fundamental de la balanza de pagos brasileña. Es comprensible, por tanto, que a esta altura, la participación del Brasil en el sistema internacional —que hasta el fin de la segunda Guerra Mundial se hallara concentrado en Europa— disminuyera y tuviera un carácter más ornamental que real.⁹ Por otro lado, se percibe la importancia del subsistema interamericano para la propia vida económica del país. La política de la “Buena Vecindad” de Roosevelt mitigó ciertos recuerdos desagradables en América Latina, y en cuanto a Brasil, éste permaneció sustancialmente como un país agrícola, exportador de materias primas e importador de productos manufacturados, con una estructura social no diversificada. Las *élites* dirigentes mantuvieron por inercia y conveniencia la política exterior del Brasil ligada a Estados Unidos.

II

El fin de la segunda Guerra Mundial señaló el colapso del antiguo sistema internacional. Si quisiéramos utilizar el sistema de Easton y sus medidas, diríamos que cambió la comunidad política —que de europea pasó a ser verdaderamente internacional— cambió el régimen —de balanza de poder a bipolaridad— y cambiaron las autoridades; caracterizando estos cambios todo el inicio de una nueva fase de auténtica universalización de la Historia de la humanidad.¹⁰ Las autoridades, esto es, Estados Unidos y Rusia, dividieron el mundo en zonas de influencia irrefutable y zonas de influencia discutible. América Latina fue evidentemente sometida a Estados Unidos en la primera categoría y la formalización del sistema interamericano en la década de 1940, a partir del Acta de Chapultepec, tiene este sentido y se contrapone a la influencia soviética en la Europa Oriental.¹¹

El Brasil, que participó en la segunda Guerra Mundial del lado aliado, integrando el sistema interamericano liderado por Estados Unidos, aceptó la tarea a él encomendada por la división del mundo en zonas de influencia, desempeñando el papel tanto en el área interamericana, como en la esfera internacional, de defensor de los intereses nor-

⁹ Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, ISEB, Rio de Janeiro, 1958, p. 227.

¹⁰ David Easton, *op. cit.* (nota 1) y Raymond Aron, “L’aube de l’Histoire Universelle”, *Dimensions de la conscience historique* (2^a ed.), Plon, Paris, 1964, pp. 260-295.

¹¹ Isaac Deutscher, *Stalin — A Political Biography*. Vintage, Nueva York, 1960, pp. 517-518.

Para un análisis de la evolución de esta formalización, véase: David Eric Green, *Security and Development: The United States Approach to Latin America, 1940-1948*. Tesis de doctorado. Cornell University, septiembre de 1967, inédita.

teamericanos en el conflicto Este-Oeste. Ejemplos de esta empresa en el sistema regional pueden ser encontrados en la participación del Brasil en la conferencia de Caracas de 1954, que decidió el caso de Guatemala, y en el sistema internacional a través del comportamiento electoral en la ONU hasta el inicio de la década de 1960. Este papel fue conceptualmente reforzado con el correr de los años, por la ideología de los militares entrenados en Estados Unidos. Estos juzgaban y muchos todavía lo hacen —la situación mundial en términos geopolíticos e incluían la función de los ejércitos nacionales latinoamericanos en este contexto como fuerzas auxiliares y de sostén de Estados Unidos en una eventual guerra con la URSS. En el decir del general Golbery do Couto e Silva: "Es que, para nosotros, pueblos de esta otra América aún embrionaria y en lucha con la miseria y el hambre, la garantía suprema de la redención es el sentido de las responsabilidades propias en la defensa del Occidente."¹² Esta orientación general que transforma la política exterior del Brasil en un reflejo deliberado de las posiciones norteamericanas, es una consecuencia del desarrollo del sistema internacional y fue pacíficamente completado durante muchos años. Entre tanto, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los 50, comenzaron a surgir dudas sobre la conveniencia de esta línea, principalmente por parte de aquellos que abogaban por una mayor dosis de autonomía para el Brasil en el sistema regional e internacional. Una comprensión clara de los argumentos invocados exige que se inicie con una investigación de los cambios del sistema político nacional para examinar a fondo sus posibles relaciones con los otros dos niveles de análisis, conforme el objetivo metodológico de este artículo.

III

El sistema político del Brasil tradicional se expresaba en una estructura social muy sencilla: los señores y los esclavos. Las clases medias, que comenzaron a surgir en el siglo XIX como consecuencia de una urbanización incipiente, no tenían papel a desempeñar en la vida económica de un país agrícola que tenía como base la gran propiedad rural. A pesar de esta carencia de función económica, pero dado que tenían derechos políticos, se hacía necesaria la absorción de estas clases medias en el proceso político, y al mismo tiempo la creación de fuentes de trabajo para sus miembros. Este doble objetivo fue alcanzado por los procesos clientelísticos, en aquello que Hélio Jaguaribe denominó el "estado cartorial". Esto significa, en pocas palabras, que las *élites* dominantes

¹² General Golbery Couto e Silva. *Geopolítica do Brasil*. José Olympio, Río de Janeiro, 1967, p. 257; véase también de Herick Marques Caminho, Ismael da Motta Paes y Paulo Emilio Souto: "Estrategia Nacional", *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Núm. 21 (julio de 1966), p. 253. Para un análisis crítico de la doctrina de la seguridad nacional véase: Celso Furtado: "Brésil: de la République Oligarchique a l'Etat Militaire", *Les Temps Modernes*. Núm. 257 (octubre de 1967), páginas 590 y ss.

absorbieron a la clase media en la Administración pública que funcionaba para otorgar legitimidad al sistema.¹³ Las tareas prácticas de esta burocracia eran de pequeño alcance y limitadas a las necesidades de un país que exportaba café y azúcar, y que tenía una superestructura monárquica constitucional, democrática solamente en relación a una pequeña minoría.¹⁴

En un lento proceso que comienza con la abolición de la esclavitud y con la consecuente formación de un incipiente mercado consumidor, la industrialización fue determinando modificaciones en el sistema político. Las guerras de 1914-1918, y de 1939-1945 y sobre todo la gran depresión de los años 30 fueron factores exógenos que, a través de la disminución forzosa de la importación, aceleraron la industrialización, pues permitieron que la industria local se consolidara sin la presión de la competencia extranjera, sosteniéndose simultáneamente en este proceso el nivel de la demanda.¹⁵ Las vicisitudes de este fenómeno y su impacto en el sistema político son muy complejos para ser enumerados aquí. Sin embargo, se puede afirmar en términos generales, que la industrialización amplió las bases del sistema político, dada la incorporación de diversos grupos que hasta entonces no participaban del mismo.¹⁶ Esta ampliación, a su vez, imposibilitó el mantenimiento del sistema tradicional, pues no había recursos para satisfacer una clientela potencialmente tan numerosa. El debilitamiento de la importancia de la política de clientela, que hasta hoy persiste con mayor o menor intensidad en diversas áreas, de acuerdo con el grado de desarrollo económico, ha traído consigo una política ideológica y una política popular¹⁷ y éstas, desafiando los liderazgos tradicionales, provocaron también su política exterior. Analicemos con mayor cuidado y detalle los argumentos que comenzaron a presentarse. Durante mucho tiempo y por mecanismos pe-

¹³ Hélio Jaguaribe, "Política Ideológica e Política de Clientela", *Digesto Económico*, Núm. 68 (julio de 1950, año VI); *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, ISEE, Rio de Janeiro, 1957; *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, citada en la nota 9, pp. 40 y 55.

¹⁴ José Honório Rodrigues, *Conciliação e Reforma no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965.

¹⁵ Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1959; *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961, cap. VI; Raúl Prebisch: *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America*, 1963, E/CN/12/680/Rev. I.

¹⁶ Guerreiro Ramos. *A Crise no Poder no Brasil*. Zahar, Rio de Janeiro, 1961.

¹⁷ Francisco C. Weffort. "Estado y masas en Brasil", *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. I, número 1, 1965, pp. 53-71; "Raízes Sociais do Populismo em São Paulo", *Revista Civilização Brasileira*, Núm. 2 (mayo de 1965), pp. 39-60; "Política de Masas", *Política e Revolução Social no Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1965; Juarez Brandão Lopes. "Some Basic Developments in Brazilian Politics and Society", *New Perspectives of Brazil*, de Eric N. Baklanoff ed., Nashville, Vanderbilt University Press, 1966; Celso Furtado: "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", *Obstacles to Change in Latin America*. De Velliz ed., Oxford University Press, Londres, 1965, pp. 145-161; Hélio Jaguaribe, "Que é o Ademarismo", *CADERNOS de Nosso Tempo*, Núm. 2 (enero-junio de 1954), pp. 139-149; "As Eleições de 1962", *Tempo Brasileiro* I (2), (diciembre de 1962), pp. 7-38.

culiars de la economia brasiliana que los sostuvieron (defensa del precio del café, tasa de cambio, etc.), los intereses de las *élites* tradicionales, exportadores de café para Estados Unidos, fueron pacíficamente confundidos con el interés general. A partir de un determinado momento, sin embargo, la burguesía industrial alcanzó una cierta importancia —importancia ligada a la expansión del mercado interno— y pasó a exigir proteccionismo aduanero y recursos para la importación de equipo, reivindicaciones que entraban en conflicto con el interés de los exportadores. Estas exigencias fueron atendidas a través de la transferencia de recursos del sector exportador al sector industrial, lo que también ocasionó el fortalecimiento del nuevo sector que pasó a ejercer mayor influencia en el proceso político. Mientras las *élites* tradicionales tenían interés en el mantenimiento del Brasil como país exportador de materias primas y comprador de bienes manufacturados, como condición necesaria para la persistencia de su liderazgo político, la burguesía industrial quería la independencia económica del país a través de la industrialización. Ahora bien, a la burguesía industrial se sumó el proletariado urbano ya incorporado al proceso político por la industrialización existente, proviniendo de ahí la teoría del desarrollo combinado por la unión de los trabajadores y los sectores industriales. En realidad éste es el aspecto más positivo que la alianza PTB (Partido Trabalhista Brasileiro)-PSD (Partido Social Democrático) históricamente asumió,¹⁸ sin que eso implique un desconocimiento de formas cartorial-clientelísticas en ambos partidos, y en la propia alianza. Si a eso se agrega que el proletariado urbano es constantemente aumentado por una continua migración imerna de los campos y que esta migración es válvula de seguridad para el sistema político, pues transfiere personas de una sociedad cerrada potencialmente revolucionaria —como es el Brasil rural del Nordeste— a una sociedad abierta donde los sindicatos actuaban libremente —como era el Sur del país—¹⁹ y si además se recuerda la tasa de crecimiento demográfico y la necesidad imperiosa de nuevos empleos, se comprende el impacto y la irreversibilidad que caracterizó la política de desarrollo económico.

La situación creada por este proceso de expectativas crecientes provocó tensiones, y las relaciones Brasil-Estados Unidos, confinadas a un campo político exclusivamente formal, fueron debilitadas por conflictos económico-sociales que en aquel nivel no encontraban solución pues no abarcaban formas de cooperación económica capaces de resolverlas. Aún más, el Brasil y la América Latina, bajo la presión de estos problemas, sentían también que Estados Unidos, los consideraba como aliados seguros, y en vista de eso el tratamiento dado era de una cooperación más bien marginal en comparación con la política norteamericana en Europa

¹⁸ Hélio Jaguaribe, *Desenvolvimento Economico e Desenvolvimento Politico*. Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1962.

¹⁹ Celso Furtado, *A Pré-Revolução Brasileira*. Fundo de Cultura, Río de Janeiro, 1962.

y en Asia.²⁰ El gobierno de Kubitschek, que marcó una época dorada en el desarrollo industrial y político del Brasil, formuló sus restricciones al funcionamiento del sistema regional interamericano a través de la Operación Panamericana (OPA). En síntesis, la operación aseveraba que a pesar de estar ligados a Estados Unidos por la fidelidad al régimen democrático, este nexo en el campo exclusivamente político era francamente insatisfactorio. Era insatisfactorio porque, en los términos del Aide-Memoire del gobierno brasileño, del 9 de agosto de 1958, presentado a las Misiones Diplomáticas de las Repúblicas Americanas: "...la lucha por la democracia se identifica con la lucha contra el estancamiento y el subdesarrollo. El subdesarrollo reinante en este Hemisferio compromete moral y materialmente la causa que defendemos. Zonas subdesarrolladas son zonas abiertas a la penetración de ideologías antidemocráticas. La batalla de Occidente es, bajo muchos aspectos y en todas sus implicaciones, la lucha por el desarrollo. Las ideologías materialistas se alimentan de la penuria y de la miseria de donde se originaron; el combate de éstas constituye el único camino seguro para el efectivo combate de aquellas".²¹ Una vez que la industrialización ampliaba las bases del sistema político, un número cada vez mayor de demandas se incrustaban en el sistema político y éstas exigían soluciones que sólo una tasa mayor de industrialización podría generar. Consecuentemente las relaciones Brasil-Estados Unidos y en el sentido más amplio Estados Unidos-América Latina, debían abarcar niveles económicos y sociales hasta entonces relegados a segundo plano. En verdad, como dijo en San José de Costa Rica el ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Horacio Lafer, en la VII Reunión de Consulta de los Ministros del Exterior, el 23 de agosto de 1960: "América continuó marchando sobre un solo pie, la solidaridad política, mientras que el otro, el de la cooperación económica se atrofiaba cada vez más."²²

Por cooperación económica se entendía lo siguiente:

a) Ayuda tecnológica y económica de gobierno a gobierno en una acción multilateral conjunta, a realizarse en la OPA. El Brasil consideraba, consideración con la cual Estados Unidos no concordaba, que los capitales públicos eran decisivos para el desarrollo económico de América Latina en aquella fase del proceso económico. Esto no significaba prevención en relación a la inversión privada extranjera, por lo contrario, simplemente una constatación de que ciertas inversiones

²⁰ Roberto Campos, "Relações Estados Unidos-América Latina. Uma interpretação", *Revista Brasileira de Política Internacional*, II, 1959, pp. 24-40; *Ensaio de História Econômica e Sociologia*, APEC, Río de Janeiro, 1963, pp. 143-184. Para una comprobación minuciosamente documentada de esta actitud norteamericana durante los años 40, cf. David Eric Green: *Security and Development: The United States Approach to Latin America, 1940-1948*, citada en la nota 11.

²¹ *Operação Pan-Americana* — documental II. Presidência da República, Río de Janeiro, 1958, pp. 100-101.

²² *Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores*. Imprensa Nacional, Río de Janeiro, 1961, p. 100.

en la infraestructura económica del país no atraerían capital extranjero sin hablar del hecho de que su volumen sería insuficiente. En las palabras del presidente Kubitschek: "La mayor importancia debe ser atribuida al aumento de volumen de inversiones, provenientes de capitales públicos, según establece el segundo de los temas propuestos. De esto dependerá en último análisis la materialización de la Operación Panamericana, la cual condiciona la solución de los grandes problemas de América Latina a la aplicación masiva de capitales, en volumen imposible de ser provisto por inversiones privadas."²³

b) El problema del deterioro de los términos de intercambio, de materias primas y de productos agrícolas, en virtud de la inflexibilidad de la demanda internacional porque este tipo de artículos provocaban serias dificultades a los países latinoamericanos.²⁴ En función de estas dificultades el Brasil deseaba estudiar, a pesar de la indiferencia norteamericana, alguna forma de estabilización de los precios de estos productos pues como argumentaba el embajador Augusto Frederico Schmidt: "no hay duda, hoy en día, de que la desaparición o la reducción de la inestabilidad de los mercados internacionales para productos primarios representaría una gran contribución para la aceleración del desarrollo económico de los países subdesarrollados".²⁵ De hecho, en el caso del Brasil los productos agrícolas son las exportaciones más importantes del país. Esto no significa que el sector de exportación agrícola sea el responsable del aumento de la renta nacional más importante de la economía brasileña. Significa que se trata de un sector que provee las divisas para la importación de equipo, condición indispensable para la industrialización.²⁶ Además, dicho sea de paso, el tema del deterioro de las condiciones de intercambio era tan urgente que el Brasil inició relaciones comerciales con la URSS en una tentativa por diversificar la concentración geográfica de sus mercados, rompiendo simbólicamente en esta forma su relación exclusiva con el Occidente. El lema era "Donde haya cliente posible para el Brasil, ahí estará diligente la sección económica del Ministerio de Relaciones Exteriores".²⁷

²³ Discurso pronunciado el 26 de noviembre de 1958 en el auditorio de la Escuela Superior de Guerra, titulado *Opevação Pan-Americana* — documental IV. Presidencia da República, Río de Janeiro, 1959, p. 88.

²⁴ Sobre este problema, véase Raúl Prebisch, *Towards a New Trade Policy for Development*, 1964, E/Conf. 46/3.

²⁵ Discurso pronunciado en Washington el 25 de noviembre de 1958 en la Comisión Especial del Consejo de la OEA, titulado *Opevação Pan-Americana*, citado en la nota 21, p. 71.

²⁶ Hélio Schliter da Silva, "Comércio Exterior e Desenvolvimento Economico do Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, II, 1, 1962, pp. 107-136.

²⁷ Horácio Lafer, discurso de toma de posesión en el Ministerio de Relaciones Exteriores pronunciado el 4 de agosto de 1959; véase *Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores*, citado en la nota 22, p. 84.

IV

Resumamos los argumentos presentados hasta este momento. Los conflictos económico-sociales de un país en desarrollo, como el Brasil, en la época de Juscelino Kubitschek se comunicaron al sistema político nacional. Esto introdujo tensiones en el campo internacional dentro de la órbita tradicional de la política exterior del Brasil, después de Río Branco; esto es, dentro del sistema interamericano. Como ilustración de la manera a través de la cual se enfrentó el conflicto Norte-Sur dentro de la esfera regional cabe mencionar la insistencia brasileña y latinoamericana, que terminó victoriosa, en la creación de un Banco Interamericano de Desarrollo, como forma de resolver el problema de los capitales públicos²⁸ y en la integración regional, por intermedio de la ALALC, como medio de promover los intereses de América Latina subdesarrollada en relación a Estados Unidos.²⁹ La respuesta del sistema interamericano tardó en ser formulada y fue posiblemente el choque de la Revolución Cubana lo que permitió las más amplias concepciones de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy. ¿Cómo se explica entonces el desdoblamiento de la Operación Panamericana en la política externa independiente de los presidentes Quadros y Goulart, ya que la Alianza para el Progreso había sido creada para atender las reivindicaciones económicas latinoamericanas? Una de las razones importantes parece derivar del hecho de que la Alianza para el Progreso tuvo un origen análogo al del Plan Marshall.³⁰ Sin embargo, aunque la Alianza hubiera sido un nuevo modelo de este Plan, aun así no tomaba con la debida consideración la diferencia esencial existente entre América Latina y la Europa de la posguerra. Europa poseía cuadros técnicos y estructuras políticas, le faltaba capital. América Latina carecía de cuadros técnicos, estructuras políticas y capital. Por lo tanto el desarrollo económico a efectuarse únicamente dentro de los límites de la Alianza para el Progreso reforzaría la dependencia del Brasil en relación a Estados Unidos, sobre todo tomándose en consideración la problemática tecnológica. De hecho, el proceso social a través del cual se efectúa la renovación tecnológica en Estados Unidos puede ser explicado, conforme al análisis de Celso Furtado, como una lucha entre los trabajadores y la *élite* industrial por la participación en el producto social. En la medida en que aquellos presionan para aumentar su participación esta, porque detenta la orientación del control y

²⁸ Cf. *Operação Pan-Americana* — documental VI. Presidencia da República, Río de Janeiro, 1960 (Informe de Cleantno Paiva Leite).

²⁹ Véase el discurso de Schmidt citado en la nota 25, p. 73. Sobre los orígenes de la ALALC, véase: Miguel S. Wionczek: "The Latin America Free Trade Association", *International Political Communities*. Anchor Books, Nueva York, 1966, pp. 301-349.

³⁰ Cf. Lincoln Gordon, "Relações dos Estados Unidos com a América Latina, especialmente o Brasil", *Revista Brasileira de Política Internacional*, IV, 15, pp. 13-25, 1961. También: John P. Pewelson: *Latin America: today's economic and social revolution*. Mc Graw Hill, Nueva York, 1964, cap. 9.

de la renovación tecnológica, amortigua esta presión introduciendo técnicas cuyo objetivo es el ahorro de mano de obra. En este proceso se amplía la economía del país, pues los avances técnicos no se concilian con una economía estancada y por lo tanto esta dinámica beneficia a todos.³¹ La técnica es por lo tanto un factor de estabilidad. En los países periféricos la técnica viene de fuera; escapa a un control interno. A pesar del carácter inevitable de este fenómeno, no es posible negar que en las economías subdesarrolladas, con abundancia del factor trabajo, la tecnología que ahorra la mano de obra y que requiere una alta tasa de inversión (capital) puede no ser la solución óptima.³² En vista de esto, la tentativa de diversificación multilateral de las fuentes proveedoras de tecnología, aunque produzca únicamente resultados de incrementación, es deseable y justifica la inquietud en relación al exceso de dependencia. El nacionalismo que fue la ideología aglutinadora de la industrialización, al no admitir esta línea de dependencia terminó deseando amortiguar la problemática tecnológica. Siendo así, la política exterior del Brasil buscó, en el decir del ministro Santiago Dantas, universalizarse.³³

A esta altura del análisis cabe enfatizar la categoría del nacionalismo como una categoría fundamental para los tres niveles de análisis de este artículo. Para el sistema político nacional fue el nacionalismo el factor de aglutinación a través del cual todas las clases fueron movilizadas para la promoción del desarrollo económico; consecuentemente el quebrantamiento de una estructura política construida bajo su égida, intensificaría el conflicto social y de esta manera impediría aquel mínimo de estabilidad que es necesario para el continuo desarrollo económico. Para el sistema regional e internacional el nacionalismo fue el medio diplomático ideal para la consecución de los objetivos del sistema político nacional. Liska desarrolla este argumento de orden teórico cuando examina la forma de la diplomacia dogmático-formaf-nacionalista, que él considera capaz de crear la intención del mantenimiento de prestigio y por lo tanto, adecuada para países que teniendo que afirmar su "status", tienen también necesidades y derechos que chocan con los de las grandes potencias. El razonamiento se aclara con las ideas de De Gaulle que Liska sintetiza de la siguiente manera:

"La posición nacionalista, ejemplificada por De Gaulle, tiene dos premisas básicas. La primera afirma que la ideología de cooperación entre aliados es un tenue disfraz que procura esconder los impulsos hegemónicos del aliado o de los aliados más fuertes. La segunda sostiene que la subordinación a los aliados equivale a la servidumbre

³¹ Celso Furtado, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1966, cap. I.

³² Cf. John P. Lewis, *Quiet Crisis in India*. Anchor Books, Nueva York, 1964, pp. 60-61; Glaucio Ary Dillon Soares, "La nouvelle industrialisation et le système politique brésilien", *Sociologie du Travail*, IX, 3, 1967, pp. 314-328.

³³ San Tiago Dantas, *Política Externa Independente*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1962.

impuesta por el enemigo. Las premisas dictan la conclusión: la lucha con el adversario no puede oscurecer el deber de autoafirmación dentro de la alianza.”³⁴

De las consideraciones anteriores —y la cita del punto de vista de De Gaulle es importante porque ejerció una influencia intelectual directa en la formulación de la política exterior independiente—,³⁵ el liderazgo político brasileño extrajo algunas conclusiones que pueden ser precisadas de la siguiente forma. En primer lugar, para continuar la tradición de Río Branco, debería seguirse el espíritu que guió sus acciones políticas y no las acciones propiamente dichas, éstas fueron concebidas para situaciones diferentes en todos los otros niveles de análisis pero con el objetivo de salvaguardar la autonomía del Brasil. Por lo tanto, si se quería mantener la autonomía brasileña deberían de ser ideadas nuevas políticas para enfrentar situaciones diferentes. En segundo lugar, y como consecuencia de lo que se señaló anteriormente, la tentativa de actuar autónomamente dentro del sistema regional sería impracticable tomando en cuenta la presencia hegemónica de Estados Unidos. Consecuentemente, Brasilia debería actuar no solamente en el sistema regional sino también en el internacional porque, como señalaba el ministro Afonso Arinos, la ONU es un mejor campo de actuación que la OEA.³⁶ En otras palabras, el país resolvió aprovechar las ventajas de la bipolaridad para aumentar su poder de cambio y de esta manera retener la posibilidad de autodeterminarse. A las eventuales ventajas económicas de las relaciones comerciales con el bloque soviético el Brasil procuró agregar también ventajas políticas. Esta decisión, de carácter político, fue posible porque la industria y los intereses extranjeros en Brasil, principalmente los norteamericanos, a pesar de ser cuantiosos no detentaban el control de la economía. Importantes sectores de la industria privada pertenecen a brasileños y el Gobierno domina sectores estratégicos como el petróleo y el acero, además de ejercer controles institucionales indirectos en la vida económica del país.

La posición del Brasil, al inicio de la política exterior independiente puede ser explicada en los siguientes términos: el equilibrio atómico vuelve improbable la guerra a gran escala, y las categorías de persuasión por parte de Estados Unidos y de la Unión Soviética y la de subversión por parte de los países subdesarrollados son categorías con las cuales se puede, según Raymond Aron, organizar conceptualmente las relaciones internacionales.³⁷ Si esto es así, los países subdesarrollados deben unirse³⁸ para hacer del conflicto Norte-Sur —y no del conflicto

³⁴ George Liska, *Nations in Alliance*. The John Hopkins Press, Baltimore, 1962, p. 64; véase también: pp. 68-69 (la traducción es nuestra).

³⁵ Alfonso Arinos de Mello Franco, *A Escalada*, José Olympio, Río de Janeiro, 1965, pp. 462-274.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*. París, Levy-Calmann, 1962.

³⁸ Janio Quadros, "Brazil's New Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. XL, 1 (octubre de 1961).

Este-Oeste— el tema básico del sistema internacional. Para proceder así, con cierta dosis de eficacia, el Brasil debería extender algunas de sus concepciones antes confinadas al sistema regional. Un ejemplo sería el problema de los países subdesarrollados que no podría ya limitarse a América Latina y articularse a través de organizaciones regionales como la ALALC, sino extenderse en sus implicaciones internacionales. Una ilustración concreta para este planteamiento puede ser vislumbrada en la participación e influencia del Brasil en la realización de la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de la ONU en Ginebra, durante los meses marzo-junio de 1964, a la que nos referiremos con cierto detalle más adelante.

Esta perspectiva, que caracteriza los gobiernos de Quadros (1961) y de Goulart (1961-1964) y que es un desarrollo lógico de la política exterior del gobierno de Kubitschek (1956-1960) fue abandonada después del movimiento de abril de 1964. Para explicar este cambio de perspectiva es preciso investigar cuál es el nivel de análisis que es responsable de lo mismo, lo que nos lleva al delicado y difícil problema de establecimiento de las interacciones de los sistemas.

Comencemos por examinar la evolución del sistema internacional, tomando la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de 1964 como ejemplo. Estados Unidos y los demás países desarrollados del Occidente se opusieron a ella durante mucho tiempo. La Unión Soviética, que siempre la favoreció y defendió en el terreno diplomático, cuando la Conferencia acabó por realizarse amortiguó sus posiciones iniciales. En las palabras de un atento observador: "Sorprendentemente, la actitud de los soviéticos evolucionó en el curso de la Conferencia, procurando, al finalizar los trabajos, la aproximación con los países occidentales y, en conjunto procuraron un entendimiento que haría posible el acuerdo sobre diferentes asuntos."³⁹ ¿Cómo se explicaría esta convergencia de posiciones? Nos parece que ella resulta de un interés común, de los países desarrollados, en mantener a los subdesarrollados como exportadores de materias primas y productos agrícolas de demanda rígida en el mercado internacional. La diversificación a través del desarrollo, que sería la alternativa, no conviene ni a Estados Unidos ni a la Unión Soviética. De hecho, en la medida en que ambas son sociedades industriales o mejor dicho dos especies de sociedades industriales, los dos países tienen muchas cosas en común. Raymond Aron procediendo al análisis comparativo de la Unión Soviética y de Estados Unidos, verificó que, alcanzando un cierto grado de desarrollo, la tecnología tiende a provocar una cierta convergencia a pesar de las diferencias en los regímenes políticos. En otras palabras, estas diferencias caracterizan

³⁹ Antonio Patriota, "Razão e Significado da Conferencia das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento" (Conferencia en el IBC en 27/7/1964 —mimeografiada—, p. 21); véase también: Irving Louis Horowitz, *Three Worlds of Development*. Oxford University Press, Nueva York, 1966, pp. 164-192 y el *Acta Final e Informe da Conferencia*, E/Conf. 46/141, vol. I.

solamente especies de un mismo género: la sociedad del tipo industrial.⁴⁰ Estas dos especies del género sociedad industrial, tienen más intereses en común que los que cada una tendría con géneros de sociedades tipológicamente diferentes a ellas, como son las de los países subdesarrollados. De ser válida esta observación es fácil explicar por qué la URSS y Estados Unidos concordaron con la política de coexistencia pacífica y por qué, en el caso específico, procuraron entenderse en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. Los intereses en común y las ventajas inmensas no se reducen a consideraciones de orden meramente militar o estratégico pues en un conflicto Norte (desarrollados)-Sur (subdesarrollados) ambas se inclinarían al Norte.⁴¹

Esta explicación del fenómeno adquiere contornos nítidos en la segunda mitad de la década de los cincuenta, esto es, después de Stalin. En otras palabras, el sistema internacional evolucionó de la bipolaridad rígida de la década de los cuarenta, que motivó el célebre artículo de Kennen,⁴² hacia un sistema de bipolaridad más flexible,⁴³ gracias a una suma de factores militares (equilibrio atómico) y factores socio-económico-culturales (convergencia de los dos países hacia el mismo género de sociedad). Esta evolución puede ser percibida con precisión a través de la aplicación de la Teoría de los Juegos a las relaciones internacionales. No estamos delante de un mero conflicto y por lo tanto, no se trata de un "zero sum game", esto es, de un perder o vencer absoluto. Tenemos en la realidad un "non zero sum game" o sea un juego de motivo mixto que envuelve conflicto y cooperación y en el cual las decisiones son interdependientes, y el "vencer" se cuenta a través del número absoluto de puntos y no del número relativo de puntos de un jugador con el otro, pues los incentivos se distorsionarían si el juego fuera dominado por una competencia estrictamente bilateral.⁴⁴ Entre los elementos de cooperación cabe mencionar el deseo de mantener el conflicto Este-Oeste como la categoría básica de organización de las relaciones internacionales, pues si la categoría de organización pasara a ser el conflicto Norte-Sur, ambos países (EUA-URSS) verían amenazadas

⁴⁰ Raymond Aron, *Dix-huit leçons sur la société industrielle*, Gallimard, Paris, 1962.

⁴¹ Cf. Jayme de Azevedo Rodrigues, "A unidade do Mundo Subdesenvolvido e o Conflito Norte-Sul", *Revista Civilização Brasileira*, I, 1, 1965, pp. 89-113; Antonio Houaiss, Barbosa Lima Sobrinho, Jayme Azevedo Rodrigues, Luciano Martins y Valério Konder, "Mesa Redonda: O Brasil e a América Latina na atual conjuntura Mundial", *Política Externa Independente*, I, 2, pp. 159-209.

⁴² Mr. X, "The Sources of Soviet Conduct" (1947), reproducido en George F. Kennan: *American Diplomacy — 1900-1950*, Chicago, University of Chicago, 1951.

⁴³ Cf. Morton A. Kaplan, "Balance of Power, Bipolarity and Other Models of International Systems", *American Political Science Review*, vol. LI (1957), pp. 684-693, reproducido en *International Politics and Foreign Policy* (A Reader in Research and Theory), de James N. Rosenau (ed.), Nueva York, Free Press, 1961, pp. 343-349.

⁴⁴ Thomas C. Shelling, *The Strategy of Conflict*. Oxford University Press, Nueva York, 1963, p. 102; William A. Gamson: "Game-Theory and Administrative Decision-Making", *Empathy and Ideology*. Charles Press, Alan Arian (ed.), Chicago, Rand McNally, 1966, pp. 146-161.

sus respectivas posiciones de poder y control. Entre los elementos de conflicto está la lucha por ciertas zonas que los dos países consideran de influencia discutible. Evidentemente, esta formalización del orden mundial es esquemática y en la práctica es posiblemente más anárquica⁴⁵ y menos obvia. Entre tanto, en términos generales el esquema parece correcto, tanto que, *inter alia*, varios autores señalan el fortalecimiento del Consejo de Seguridad de la ONU, en detrimento de la Asamblea General, como un claro indicio de la cooperación norteamericano-soviético.⁴⁶ Veamos la utilidad del esquema a través de su aplicación a un caso concreto.

Un buen ejemplo de la evolución del sistema internacional y de su impacto sobre América Latina es el caso de la crisis de 1962 ocasionada por los cohetes nucleares soviéticos en Cuba.⁴⁷ Se comprueba en este caso, cómo funcionó el sistema internacional y cómo los elementos de cooperación a partir de aquel momento, reforzaron las características del resto de América Latina como área de indiscutible influencia norteamericana. Este acuerdo tácito entre la Unión Soviética y Estados Unidos sobre América Latina obviamente redujo el poder de intercambio del Brasil en relación a Estados Unidos. La reducción del poder de intercambio del Brasil no puede ser compensada recurriendo a los nuevos centros que desafían la bipolaridad, como Francia y China, en virtud de la distancia geográfica de estos centros y de la vinculación de sus limitados recursos a otras áreas. La consecuencia de esta situación es hacer depender a América Latina de la buena voluntad norteamericana. Esta buena voluntad, cuando perduraban las premisas pluralistas de la Nueva Frontera del presidente Kennedy, estuvo hasta cierto punto presente.⁴⁸ A partir del gobierno de Johnson, en cambio, aquella va disminuyendo sistemáticamente pues la maximización de la seguridad militar norteamericana⁴⁹ se transforma en el objetivo primordial de la política exterior norteamericana, como evidencia además la intervención en la República Dominicana. Esta maximización representa un fortalecimiento de los controles norteamericanos en un área considerada, por el sistema internacional, de indiscutible influencia estadounidense. De cierta manera podríamos llegar a decir que así como el Punto IV, que era inicialmente un programa para el desarrollo, se volvió inoperante como tal, en virtud de la guerra de Corea,⁵⁰ la Alianza para el Progreso, a causa de las complejidades del envolti-

⁴⁵ Cf. Raymond Aron, "The Anarchical Order of Power", así como el informe de Stanley Hoffmann sobre el volumen de Primavera de 1966 de *Daedalus* ("Conditions of World Order").

⁴⁶ Cf. Hernane Tavares de Sá, *The Play within the Play* (The inside story of the UN), Knopf, Nueva York, 1966.

⁴⁷ Magistralmente descrito por Arthur M. Schlesinger Jr., en *A Thousand Days*, Houghton Mifflin, Boston, 1965, pp. 794 y ss.

⁴⁸ Cf. Arthur M. Schlesinger Jr., *op. cit.*, en la nota 47, *passim*.

⁴⁹ Cf. Charles W. Tait, "Whatever Happened to the State Department", *The Nation*, 13 de septiembre de 1965, pp. 134-141.

⁵⁰ Cf. John P. Lewis, *Quiet Crisis in India*, citado en la nota 32, p. 274.

miento norteamericano en Vietnam, perdió sus posibilidades de desarrollo.

Hasta aquí examinamos la evolución del sistema internacional y las consecuencias de la misma sobre el sistema regional. Necesitamos ahora arriesgar algunas consideraciones para verificar si es tal evolución responsable del cambio de política exterior del Brasil, o sea, si hubo, y cuando, interacciones con el sistema político nacional. Nuestro punto de vista es que el acuerdo tácito entre Estados Unidos y la Unión Soviética existía por lo menos a partir de la crisis de los cohetes soviéticos en Cuba, por lo tanto antes del cambio en la política brasileña, y que es preciso examinar las razones de orden interno del movimiento de abril de 1964 para que se entiendan las relaciones entre la política exterior del gobierno de Castelo Branco y la seguridad militar norteamericana.

Los conflictos sociales causados por la modernización del Brasil⁵¹ volvieron rígido el sistema político. La tensión fue agravada en el gobierno de Goulart, por el estímulo dado a nuevas demandas sin la correspondiente creación de mecanismos capaces de satisfacerlas. El creciente volumen y la complejidad de estas demandas terminaron por saturar la capacidad del sistema, que entró en colapso en virtud de la imposibilidad de procesar, expeditamente, las informaciones así recibidas,⁵² generando de esta manera el movimiento de abril de 1964. Este interrumpió el flujo de demandas anulando la articulación de las tensiones de diversos grupos a través de su eliminación de la base del sistema político. Esta obstrucción de los canales de comunicación, que es como se pueden entender, en términos cibernéticos, los diversos actos institucionales,⁵³ disminuyó el impacto del nacionalismo sobre las autoridades volviéndolas más receptivas a los intereses de la seguridad norteamericana. Es a partir de esta situación que se configura la compleja y dialéctica interacción de los tres niveles de análisis.

Comencemos por examinar las implicaciones en el contexto del sistema político nacional. Si internamente el impacto del nacionalismo fue amortiguado, los diferentes estilos diplomáticos pasaron a ser entonces, alternativas posibles. Esta posibilidad, tomando en cuenta las características del sistema internacional, inclinaría a una dependencia completa en relación a Estados Unidos, porque ayuda económica y técnica son indispensables y Estados Unidos sería, en este caso, el único abastecedor concebible de estas necesidades. Es por eso que la política exterior del Brasil, después de abril de 1964, adoptó, en las palabras del

⁵¹ Cf. Pessoa de Morais, *Sociologia da Revolução Brasileira*, Río de Janeiro, Leitura, 1965.

⁵² Es un caso de "content" y "volume stress", de acuerdo con las categorías de David Easton; véase *A System's Analysis of Political Life*, citado en la nota 1; véase igualmente: Karl W. Deutsch: *The Nerves of Government*. Free Press, Nueva York, 1966.

⁵³ Cf. Candido Mendes, "Sistema Político e Modelos de Poder no Brasil", *Dados*, vol. 1, 1966 (2º semestre), p. 15.

presidente Castelo Branco, la siguiente orientación: "En relación a Estados Unidos de América, la política externa brasileña removi6 antes de todo, la inadmisible doctrina de posiciones ambiguas y postulados. Tenemos la convicci6n de que el Brasil y la gran naci6n norteamericana cruzan sus intereses econ6micos y comerciales en el plano de una pol6tica digna y de una amistad rec6proca. Las caracter6sticas de la actual situaci6n del Brasil coinciden con los anhelos de paz del continente y, tambi6n, con los fundamentos de seguridad colectiva, tan de la responsabilidad de Estados Unidos."⁵⁴ Esta orientaci6n fue reafirmada por el ministro Juracy Magalhaes en los siguientes t6rminos: "El Brasil concede especial importancia a sus relaciones con Estados Unidos de Am6rica, en quien reconoce al dirigente del Mundo Libre y al principal guardi6n de los valores fundamentales de nuestra civilizaci6n."⁵⁵ Este tipo de argumentos contienen sin embargo, una contradicci6n fundamental. El objetivo actual de la pol6tica exterior norteamericana es el mantenimiento de la seguridad norteamericana mientras que el objetivo b6sico del Brasil es el desarrollo. Es un equ6voco pensar que existe una convergencia fundamental de estos dos objetivos pues el desarrollo trae consigo, a corto y medio plazo, inestabilidad,⁵⁶ la cual es incompatible con la maximizaci6n de la seguridad militar norteamericana. En vista de esta incompatibilidad, la ayuda norteamericana ha de tener necesariamente el objetivo t6ctico de dar estabilidad a la situaci6n actual, acelerando o no el proceso en la medida directa de su capacidad de influirlo.⁵⁷ El resultado ser6 el desarrollo del pa6s por criterios extra6os al mismo, subordinado a un objetivo (la seguridad norteamericana) que no evalúa con agudeza los problemas nacionales, pues las tensiones que fueron eliminadas del sistema pol6tico en 1964 continúan presentes en el medio ambiente y no pueden ser sofocadas permanentemente sin ser resueltas, bajo la pena de alcanzar un grado de ebullici6n capaz de amenazar al futuro del r6gimen.⁵⁸ La falta de sincronizaci6n entre el ritmo deseable para la atenci6n de estas tensiones y el ritmo necesario para la atenci6n de los objetivos norteamericanos, que constituye una opci6n por la seguridad a corto y a medio plazo, provoca graves consecuencias. Si prospera este 6ltimo ritmo, lo que es posible

⁵⁴ Discurso del 31 de julio de 1964 a los candidatos aprobados por concurso a iniciar la carrera diplom6tica, *A Pol6tica Exterior da Revolu66o Brasileira*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secci6n de publicaciones, 1966.

⁵⁵ Discurso pronunciado al tomar posesi6n del Ministerio de Relaciones Exteriores el 17 de enero de 1966, en *A Pol6tica Exterior da Revolu66o Brasileira*, citado en la nota 54.

⁵⁶ Melvin Richter, "Toqueville's Contributions to the Theory of Revolution", *Revolutions*. Atherton Press, Nueva York, 1966, tomo VIII, pp. 75-121; Samuel P. Huntington, "Political Development and Political Decay", *World Politics*, vol. XVII (abril de 1963), n6mero 3, pp. 386-430.

⁵⁷ Sobre el sentido t6ctico de la ayuda norteamericana, véase: John D. Montgomery, *Foreign Aid in International Politics*. Prentice-Hall, Nueva York, 1967, cap. 3.

⁵⁸ Cf. Celso Furtado, *Estagnaci6n e Subdesenvolvimento na Am6rica Latina*, citado en la nota 31, p. 2.

dada su fuerza hegemónica, y probable en cuanto que en el sistema político nacional prevalece una obstrucción de los canales de comunicación, se puede aventurar la hipótesis de la inmovilización de las estructuras nacionales.⁵⁹ De hecho, en cuanto la seguridad norteamericana exija la segregación de las tensiones existentes en las áreas menos desarrolladas del país, el sistema político mantendrá el *status quo* y de esta inmovilización, si se prolonga, resultará la imposibilidad futura del sistema por su incapacidad para procesar información del medio ambiente, por la desaparición de la memoria y por la destrucción de la capacidad de reorganización parcial y total de los problemas, utilizando las categorías de Deutsch cuando examina las probabilidades del fracaso de un sistema político.⁶⁰ Es por eso que podemos decir también que la integración latinoamericana para ser válida, debe tener como objetivo máximo evitar las probabilidades del fracaso de los sistemas políticos nacionales latinoamericanos, y no servir como guardia pretoriana de los intereses de la seguridad norteamericana.⁶¹ Por otro lado, la única alternativa dentro del sistema político nacional, para evitar esta potencialidad de fracaso, es la apertura de qué. Es decir, que en la medida en que el sistema político nacional se abra, con la debida capacidad para absorber informaciones, reincorporando en su base a los grupos que fueron eliminados de la misma y extendiendo la participación a los grupos que nunca participaron de ella, bajará la receptividad a los intereses de la seguridad militar norteamericana. En vista de esto, cabe aventurar el siguiente pronóstico sobre la política exterior del gobierno de Costa e Silva, respecto del cual todavía no se puede decir nada definitivo. En la medida en que aquél venga a significar por sí o por otros una apertura real del sistema político, habrá una tendencia hacia la consolidación de una perspectiva diferente de la que caracterizó la política externa del gobierno de Castelo Branco; por otro lado, si no tiene lugar esta apertura, cualquier modificación será más simbólica que efectiva y por tanto incierta, pues no tendrá condiciones para institucionalizarse.

Las implicaciones de la política exterior del gobierno de Castelo Branco sobre el sistema regional y el internacional también son importantes. El sistema regional perdió su autonomía incipiente. Esto puede ser ejemplificado si comparásemos el comportamiento del Brasil en la Conferencia de Punta del Este en 1962,⁶² con las actitudes asumidas en

⁵⁹ Cf. Hélio Jaguaribe, *Problemas do Desenvolvimento Latino-Americano*. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1967, capítulo I y *passim*.

⁶⁰ Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, citado en la nota 52, pp. 223 y ss.

⁶¹ Véanse las ponderadas formulaciones contenidas en: "*Factores para la Integración Latinoamericana*" (Edición preparada por el BID), México, Fondo de Cultura Económica; principalmente el informe redactado por Aldo Ferrer, Eduardo Figueiroas, Hélio Jaguaribe y Raúl Ruy Álvarez, pp. 12-72. Esta preocupación está presente en las reflexiones europeas sobre el problema de la integración, véase *Pour une Politique Etrangère d l'Europe* (Club Jean Moulin). Le Seuil, París, 1966, cap. II.

⁶² San Tiago Dantas: *op. cit.* en la nota 33, pp. 105-192.

ocasión de la intervención en la República Dominicana. Esta ausencia de autonomía hace imposible un frente común de los países subdesarrollados con respecto a los desarrollados en la órbita del sistema internacional. Esto conviene tanto a los intereses de la Unión Soviética como a los de Estados Unidos, pues esta falta de unidad del tercer mundo impide una reorganización del sistema internacional en términos del conflicto Norte-Sur, que permanece subordinado al conflicto Este-Oeste, permitiendo a los dos países conservar sus posiciones hegemónicas.

VI

Vamos a reunir y sintetizar el desarrollo de las argumentaciones para obtener conclusiones:

a) Nuestra tesis es que existe una correlación entre la situación política interna y la política exterior del Brasil aun cuando esta última actúe en el contexto del sistema internacional y del subsistema regional que le fijan los parámetros.

b) Después de Río Branco (1912), de la consolidación de las fronteras nacionales y de la resolución de los problemas de poder en el Plata, el Brasil permaneció pasivamente en el subsistema interamericano con una participación meramente formal en el sistema internacional. Los lazos que ligaban al Brasil con Estados Unidos eran lazos de solidaridad política y económica vinculados a la exportación del café.

c) Aun después de la segunda Guerra Mundial y del establecimiento de la bipolaridad, esta orientación no fue modificada, de ahí podremos afirmar que si los parámetros ofrecían alternativas para la política exterior del Brasil, el sistema interno todavía no estaba en condiciones de aceptarlas.

d) La industrialización del país, que se venía gestando desde el inicio del siglo, fue adquiriendo creciente importancia y generando imposiciones para el sistema político, imposiciones que desafiaban los liderazgos tradicionales ligados al café. Como la industrialización ya había provocado modificaciones en el sistema político por la incorporación de nuevos grupos a su base, la vieja política de clientela ya no tuvo más recursos para satisfacer las nuevas demandas. El resultado fue que tanto la burguesía industrial como el proletariado urbano presionaron fuertemente al sistema para que en él se operaran modificaciones económico-sociales a través de un mayor índice de industrialización.

e) El mayor índice de industrialización exigió, entre tanto, ayuda económica y tecnológica y Brasil injertó dentro de la órbita del subsistema interamericano estas necesidades, aglutinadas en el Plano de Metas, a través de la Operación Pan Americana.⁶³ Tal situación hizo ver a Estados Unidos que la seguridad para América Latina era un problema interno de reforma y no un problema externo de comunismo. La reacción norteamericana fue retardada y sólo consolidada en la Alian-

⁶³ *Programa de Metas* (Informe de las actividades del Consejo de Desarrollo, 1958). Presidencia da República, Río de Janeiro, 1959, p. 31.

za para el Progreso del presidente Kennedy, después del agravamiento de la crisis cubana.

f) La Alianza para el Progreso, al contrario del Plan Marshall en Europa, no encontró en América Latina ni técnicos ni cuadros en número suficiente. Si a este hecho añadimos el problema de la innovación tecnológica, que escapa al control del Tercer Mundo, y la presencia de grandes industrias norteamericanas en el Brasil, es perfectamente comprensible cómo en este contexto el proceso de desarrollo tendió a aumentar la dependencia del Brasil en relación a Estados Unidos. Esta línea de dependencia hería al nacionalismo que era la ideología predominante, y el gobierno que controlaba —directa o indirectamente— sectores fundamentales de la vida económica del país estuvo en condiciones de tomar la decisión política de actuar en el sistema internacional, aprovechándose de la bipolaridad existente para retener el control de su capacidad de autodeterminarse.

g) La política exterior independiente procuró crear en el sistema internacional un frente único de los países subdesarrollados, con el objetivo de proteger los precios de las materias primas y productos agrícolas y forzar al sistema internacional a responder satisfactoriamente las demandas de la industrialización. Sin embargo —y como demuestra la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de 1964— a partir del fin de la década de 1950 y seguramente después de 1962, Estados Unidos y la Unión Soviética parecen tener más intereses en común que conflictos y la línea divisoria no se manifiesta este-oeste, sino norte-sur. Este es uno de los síntomas de que la coexistencia pacífica se ha transformado en un *non zero sum game* y que un acuerdo tácito entre los dos países refuerza las respectivas zonas de influencia indiscutible. Este acuerdo, no obstante que limita las posibilidades de la política externa independiente, demuestra que ésta tuvo condiciones de persistencia, aun cuando fue llevada a cabo en tiempo no del todo propicio.

h) De hecho la probabilidad del Brasil para abandonar el bloque Occidental era pequeña, pero las consecuencias —dado el caso de que esta pequeña probabilidad se materializara— desde el punto de vista norteamericano eran graves, lo que permitió suficiente margen de maniobra para la política externa independiente. *Mutatis mutandis* cabe la comparación con los partidos europeos de extrema derecha o de extrema izquierda que prácticamente sólo pueden entrar en una coalición partidista, dentro del espectro político de sus respectivos países, pero que aun así han experimentado alternativas posibles con el objeto de valorar su participación en la inevitable agrupación. La reversión de la política exterior independiente sólo ocurrió después de abril de 1964. El movimiento de abril fue un modo por el cual el sistema político, a través de la obstrucción de los canales de comunicación, enfrentó el exceso de tensión ocasionado por la saturación de demandas.

i) Sin sufrir las presiones políticas internas generadas por el proceso de modernización y bajo la presión externa de Estados Unidos

que, reforzada por el acuerdo tácito, maximiza su seguridad militar, el Brasil volvió a la órbita del sistema regional interamericano.⁶⁴

Expuesto lo anterior, podemos concluir que:

1. Desde el punto de vista interno era necesaria la tendencia hacia la inmovilización de las estructuras del país y la posibilidad de que peligrara la viabilidad de su sistema político, en la medida en que, atendiendo a los objetivos de la seguridad militar norteamericana, una parte ponderable de la población fuera alejada de la base de este sistema. Mientras el sistema político nacional no abra esta comunicación, la política exterior brasileña permanecerá en la órbita del sistema interamericano, conforme intentamos explicar, en el contexto de la obra de Río Branco, pero no bajo el espíritu de la misma.

2. Los datos históricos y el análisis efectuado demuestra que la bipolaridad sólo tuvo alguna importancia para el Brasil durante el período de la política externa independiente. Antes y después de tal período el Brasil actuó únicamente dentro del subsistema regional interamericano. Dentro de este subsistema los conflictos han variado de acuerdo con las presiones internas brasileñas y las presiones externas norteamericanas. Concretamente hablando no existió ninguna bipolaridad sino solamente un monopolio de influencia norteamericana. Esta es la situación existente en relación al Brasil, y por lo tanto es posible hacer una primera observación de orden sistemático: ciertos lineamientos del sistema regional no pueden reducirse a categorías del sistema internacional. De esta forma, una comparación del sistema regional interamericano con otros sistemas regionales debe ser analizada con cierta cautela. El hecho de que, por ejemplo, el sistema regional del sureste de Asia esté sujeto a una multipolaridad y tenga sus propias características sistemáticas no nos debe desorientar en un análisis de América Latina. Además, dicho sea de paso, el sistema regional del Oriente Medio que siempre se supuso expuesto a un régimen de multipolaridad (URSS, Estados Unidos, Inglaterra, China, Francia) en una situación límite de crisis, como la ocurrida en 1967, vio su policentrismo fusionado en una clara bipolaridad.

La segunda observación de orden sistemático deriva de la falta de autonomía del Brasil y de América Latina en el sistema internacional en esta fase de maximización de la seguridad militar norteamericana. Esta falta de autonomía hace imposible un frente común de los países subdesarrollados en relación a los países desarrollados. Consecuentemente, Estados Unidos y la Unión Soviética, con base en el principio de *divide et impera*, pueden mantener el conflicto norte-sur subordinado al conflicto este-oeste y de esta manera obstruir un reordenamiento básico del sistema internacional.

⁶⁴ Humberto de Alencar Castello Branco, *Mensagem ao Congresso Nacional*, Brasilia, 1966. "En términos específicos, procurará el gobierno brasileño reforzar el sistema interamericano, reformulándolo para mayor eficacia de los instrumentos de seguridad del hemisferio y adaptándolo a nuevas tareas impuestas por la evolución de los países miembros del sistema."