

Doctorado en Estudios Internacionales

La Gran Estrategia de Brasil (1930-2010): El Orden para el Progreso

Autoría: Vidal, Daniel Tavares

Año de defensa de la tesis: 2022

¿Cómo citar este trabajo?

Vidal, D. (2022) "*La Gran Estrategia de Brasil (1930-2010): El Orden para el Progreso*". [Tesis de Doctorado. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/11539>

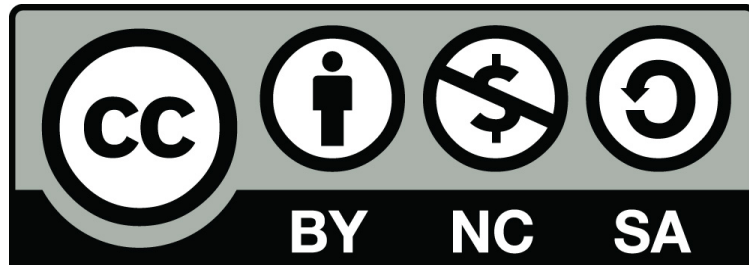
El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la **Universidad Torcuato Di Tella** bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y ESTUDIOS
INTERNACIONALES

**LA GRAN ESTRATEGIA DE BRASIL (1930-2010):
EL ORDEN PARA EL PROGRESO**

Tesis
Doctorado en Estudios Internacionales

Autor: VIDAL, Daniel Tavares
Director: TOKATLIAN, Juan Gabriel
Junio 2022



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



Reconocimiento: En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia se debe reconocer la autoría.



No Comercial: La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Compartir igual: La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan esta misma licencia al ser divulgadas.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a todos los que hicieron posible este gran sueño académico. A mi esposa, Aline, verdadera mentora de tan larga caminata, que exigió mucha fuerza, energía y abnegación familiar. A mi familia, sin la cual yo no sería absolutamente nada. Al gran y admirado profesor Juan Tokatlian, quien de inmediato y siempre de manera firme me otorgó la confianza necesaria para el demandante trabajo. A los queridos profesores Jorge Battaglino, Hayley Stevenson y Monica Hirst, quienes, siempre pacientes, me permitieron aclarar dudas y compartir ideas. Al querido, admirado y siempre presente embajador Alessandro Candéas, cuya competencia, apoyo y confianza depositada en mí me motivan a buscar siempre ser un mejor diplomático, mejor académico y mejor persona. Al querido y ejemplar ministro Hélio Franchini, quien me instruyó, de manera cercana y atenta, en mis primeros pasos académicos y profesionales. Al gran profesor Francisco Doratioto, cuyo apoyo y enseñanzas llevaré siempre conmigo. A la muy paciente María Luz Carou, continuamente dispuesta a ayudar con la organización de un plan académico que abarcó diferentes idiomas, husos horarios y ciudades. Y, finalmente, al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y a mi país, que me confirió el mayor honor de mi vida: representar a mi nación y fortalecer los lazos políticos, académicos y humanos con socios tan importantes como la hermana Argentina, con quien Brasil comparte no solamente su historia, sino que también su futuro.

RESUMEN

El estudio de la gran estrategia ha históricamente privilegiado un grupo reducido de Estados en Europa y América del Norte. La literatura académica ha identificado los ejes principales en las iniciativas diplomáticas de estos países y cómo estas entidades políticas organizadas utilizaron sus recursos para lograr objetivos estratégicos. Existe, no obstante, escasez de investigaciones buscando aplicar el concepto de gran estrategia a Estados emergentes. Bajo un marco conceptual realista neoclásico, este trabajo tiene como objetivo plantear la evolución de la gran estrategia de Brasil cuanto a sus principales características, objetivos, retos y respuestas a cambios en el escenario internacional considerándose la coyuntura interna del país entre 1930 y 2010.

Palabras clave: diplomacia, estrategia, gran estrategia, Brasil

ABSTRACT

The study of great strategy has historically privileged a small group of states in Europe and North America. Academic literature has identified the main lynchpins in the diplomatic initiatives of such countries and how these organized political entities used their resources to achieve strategic objectives. There is, nonetheless, a paucity of research seeking to apply the concept of grand strategy to emerging states. Within a neoclassical realist conceptual framework, this work aims to present the evolution of Brazil's grand strategy in terms of its main characteristics, objectives, challenges, and responses to changes in the international scenario, considering the country's internal situation between 1930 and 2010.

Keywords: diplomacy, strategy, grand strategy, Brazil

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN	8
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	12
2. EL CONCEPTO DE GRAN ESTRATEGIA.....	16
2.1. LA FLUIDEZ DEL CONCEPTO DE GRAN ESTRATEGIA	16
2.2. LA AUSENCIA DE CASOS DE ESTUDIO MAS ALLÁ DE LAS GRANDES POTENCIAS	20
2.3. LA AUSENCIA DE UNA CRONOLOGÍA SOBRE LA GRAN ESTRATEGIA BRASILEÑA	23
3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN.....	26
3.1. MARCO TEÓRICO.....	26
3.2. VARIABLE DEPENDIENTE	29
3.3. VARIABLE INDEPENDIENTE	31
3.4. CONECTANDO LAS VARIABLES: RASTREO DE PROCESOS E INDICADORES	33
3.5. REALISMO NEOCLÁSICO Y GRAN ESTRATEGIA: POSIBLES CONTRIBUCIONES.....	34
4. LA GESTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA: LOS AÑOS VARGAS (1930-1945).....	36
4.1. ¿POR QUÉ EMPEZAR CON VARGAS?	36
4.2. ¿AMÉRICA PARA CUÁLES AMERICANOS? PATRONES DE RELACIONAMIENTO CON LOS ESTADOS UNIDOS.....	37
4.3. GETÚLIO VARGAS Y LA HOJA DE RUTA PARA UNA GRAN ESTRATEGIA: LA CONVERSIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN UNA HERRAMIENTA DE DESARROLLO	40
4.4. ENTRE ESTADOS UNIDOS Y ALEMANIA - EL NEUTRALISMO ESTRATÉGICO	43
4.5. PLANES, PRINCIPIOS Y COMPORTAMIENTO – EL NACIMIENTO DE UNA GRAN ESTRATEGIA	45
4.6. CUADRO SINÓPTICO	50
5. EL GOBIERNO DE EURICO GASPAR DUTRA (1946 - 1951): BAJO EL FANTASMA DE LA GUERRA FRÍA	51
5.1. UN NUEVO MUNDO DE SUPERPOTENCIAS	51
5.2. LOS AÑOS DUTRA: ANTICOMUNISMO, CONSERVADORISMO Y LIBERALISMO	54
5.3. OPCIONES ESTRATÉGICAS EN TIEMPOS EXTREMOS: CONSIDERACIONES TEÓRICAS ..	56
5.4. LA OPCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DUTRA – <i>QUALIS REX, TALIS GREX</i>	59

5.5. CUADRO SINÓPTICO	73
6. EL SEGUNDO GOBIERNO VARGAS (1951 - 1954): LA ESTRATEGIA DEL EQUILIBRISTA SIN RED	74
6.1. UN NUEVO CONTEXTO DE APERTURA ENTRE LAS SUPERPOTENCIAS	74
6.2. EL CHOQUE DE PERCEPCIONES: POPULISMO Y ANTICOMUNISMO	78
6.3. LA ESTRATEGIA INTERNACIONAL DE SEGUNDO GOBIERNO VARGAS: EL REGATEO NACIONALISTA	82
6.4. CUADRO SINÓPTICO	96
7. JUSCELINO KUBITSCHKE Y LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DE 1950: EL INICIO DE UNA GRAN ESTRATEGIA GLOBAL.....	97
7.1. UN CONTEXTO INTERNACIONAL DE OPORTUNIDADES.....	97
7.2. EL PODER DE LA CONCILIACIÓN EN TIEMPOS CONTURBADOS	101
7.3. UNA DIPLOMACIA UNIVERSALISTA	108
7.4. CUADRO SINÓPTICO	119
8. JÂNIO QUADROS Y JOÃO GOULART (1961-1964): LA POLÍTICA EXTERIOR INDEPENDIENTE.....	120
8.1. UN INTERREGNO DE TENSIONES INTERNACIONALES.....	120
8.2. LA RUPTURA DEL CONTRATO SOCIAL.....	125
8.3. JÂNIO Y JANGO: LA RESOLUCIÓN DE INCOHERENCIAS ESTRATÉGICAS.....	130
8.4. CUADRO SINÓPTICO	143
9. EL RÉGIMEN MILITAR (1964-1985): ACUMULACIÓN DE PODER Y ENSAYOS GEOPOLÍTICOS.....	144
9.1. UN PERIODO DE CAMBIOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.....	144
9.2. LA IMPOSICIÓN DE CONSENSO INTERNO	149
9.3. ACTUANDO COMO UNA POTENCIA	155
9.4. CUADRO SINÓPTICO	171
10. LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REDEMOCRATIZACIÓN (1985-2002): UNA GRAN ESTRATEGIA CONTENIDA.....	173
10.1. LA TRANSICIÓN HACIA UN AMBIENTE UNIPOLAR.....	173
10.2. EL REGRESO DE LOS CIVILES Y LA AUTONOMÍA POR LA PARTICIPACIÓN.....	178
10.3 LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA RENOVACIÓN	183

10.4. CUADRO SINÓPTICO	195
11. LA “POLÍTICA EXTERNA ATIVA E ALTIVA” (2003-2010): UNA GRAN ESTRATEGIA AMBICIOSA	197
11.1. EL NACIMIENTO DE UN MUNDO MÁS MULTIPOLAR	197
11.2. BUSCANDO LA CONCILIACIÓN SOCIAL E INSTITUCIONAL	202
11.3. REFORMISMO Y AMBICIONES GLOBALES	206
11.4. CUADRO SINÓPTICO	217
12. CONCLUSIONES: ANALIZANDO LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA	218
12.1. ¿A QUÉ RESPONDE LA POLÍTICA EXTERIOR DE BRASIL?	218
12.2. ¿LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA SE ADECUA A CUÁL VERTIENTE DEL REALISMO?	229
12.3. ¿EL ORDEN PARA EL PROGRESO?	234
12.4. ¿HACIA DÓNDE AHORA?	244
12.5. CUADRO SINÓPTICO GENERAL	246
BIBLIOGRAFÍA	250
FUENTES PRIMARIAS	259

1. Introducción

El 17 de mayo de 2010, el canciller de la República Federativa del Brasil, Celso Amorim, y sus contrapartes turca e iraní, Ahmet Davutoğlu y Manucher Mottaki firmaban una declaración conjunta acordada en Teherán, capital de la República Islámica de Irán. El documento, resultado de la intensificación de esfuerzos para solucionar tensiones asociadas al programa nuclear iraní, establecía el compromiso del gobierno persa de depositar 1.200 kg de uranio de bajo enriquecimiento (LEU) en territorio turco, asociado a otras medidas para incremento de confianza junto al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y al Grupo de Viena.¹

En el mismo día, los representantes permanentes de Brasil y de Turquía en la Organización de las Naciones Unidas, embajadores Maria Luiza Ribeiro Viotti y Ertuğrul Apakan, informaban formalmente al secretario-general de la organización, Ban Ki-moon, sobre el acuerdo, solicitándole llevar el tema a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad. Menos de 24 horas después, con el apoyo de Estado Unidos, China, Rusia, Francia y Reino Unido, sería presentada en Nueva York nueva propuesta de sanciones contra Irán. El resultado final fue la aprobación de la Resolución 1929, adoptada por el Consejo de Seguridad el 9 de junio de 2010, estableciendo restricciones adicionales al comercio de combustible, equipamientos militares y recursos que pudieran ser utilizado por el gobierno de Teherán en su programa nuclear. Aprobada con 12 votos afirmativos, incluyendo el consentimiento de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, la resolución, además de la abstención libanesa, encontró el voto negativo de los gobiernos de Turquía y de Brasil, entonces con mandatos no permanentes en la institución. El episodio también constituyó la primera vez en la historia en que Brasilia tomo la decisión de formalizar un voto negativo contra una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad².

El intento brasileño de mediar, junto a Turquía, una de las cuestiones securitarias más sensibles del Oriente Medio contó con el involucramiento personal del presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, que, incluso, había recibido una carta del presidente estadounidense, Barack Obama, sobre el programa nuclear iraní en noviembre de 2009,

¹ GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018, p. 234.

² *Ibid*

un día antes de un encuentro entre el mandatario brasileño y el presidente iraní, Mahmoud Ahmadinejad.³ Aunque el resultado final haya sido bloqueado por los miembros permanentes en la institución que más acumula poder en el sistema estructurado como soporte del multilateralismo global, la visibilidad y la estrategia de inserción internacional de Brasil al inicio del siglo XXI no pasó desapercibida.

En noviembre de 2009, el periódico The Economist, en una edición con el icónico Cristo Redentor en su tapa, afirmaba que “*Brazil suddenly seems to have made an entrance onto the world stage*”. No obstante, pocas líneas después, la publicación británica precisaba su análisis y afirmaba que la política exterior propositiva de Brasil sería resultado de un proceso de constitución progresiva al decir que “*in fact, Brazil’s emergence has been steady, not sudden*”⁴. De hecho, el periodo inaugurado con la llegada de Lula da Silva al poder en 2003, y la política exterior puesta en marcha por su canciller, Celso Amorim, conocida como “*Política Externa Ativa e Altiva*”, suele ser caracterizada como una estrategia que busca grandes objetivos justificados por las autoridades nacionales como asociados intereses de largo plazo del país, lo que permitiría su caracterización como una “gran estrategia”⁵.

El concepto de gran estrategia, polisémico y de utilización variada, puede ser comprendido de distintas maneras, que remiten a planes ambiciosos y principios estratégicos. Con aportes teóricos multidisciplinares que van desde aquél que es considerado uno de los padres del estudio de las relaciones internacionales, el historiador ateniense Tucídides, al general prusiano Carl von Clausewitz, la noción de gran estrategia contiene un contenido conceptual que fluctúa por los elementos intrínsecos al juego de fuerzas diplomático y la utilización de todos los recursos estatales para alcanzar objetivos críticos nacionales. Sin embargo, aunque sometido a una maleabilidad teórica, el concepto presenta un contenido central asociado al reconocimiento de una estrategia de inserción internacional que congrega un esfuerzo deliberado para traducir los intereses estatales en objetivos de largo plazo, mediante el establecimiento de jerarquía y la utilización de todas las esferas de actuación disponibles.⁶

³ The New York Times. Obama Writes to Brazil’s Leader About Iran. Nov. 24, 2009.

⁴ The Economist. Brazil takes off. Leader. Publicado en 12/11/2009.

⁵ BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon. Comparative Grand Strategy - A Framework and Cases. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 164

⁶ SILOVE, Nina, Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”, Security Studies, 27:1, 27-57, 2018

Esta es la razón por la cual la utilización del término “gran estrategia”, para designar un país y su política exterior, implícitamente permite que se establezca un reconocimiento de la coherencia, o, por lo menos, de la importancia de la estrategia adoptada por un país en el ámbito internacional. En el caso de Brasil y de los años Lula, (2003-2010), líneas de actuación diplomáticas identificadas por académicos como los esfuerzos para convertir América del Sur en una zona cohesionada como un bloco geopolítico autónomo bajo el liderazgo brasileño ⁷ permiten reconocer retos y comportamientos que se adecuan a las dimensiones y a la importancia estratégica asociadas a una inserción internacional conceptualmente caracterizada como una “gran estrategia”.

Esa percepción, incluso, sería manifestada en los medios diplomáticos y políticos en Brasilia, que utilizarían abiertamente el término para describir la actuación del país en el sistema internacional al inicio del siglo XXI. Como ejemplo de esta tendencia, en 2016, la Fundación Alexandre de Gusmão (FUNAG), entidad pública vinculada al Ministério de Relaciones Exteriores de Brasil, conocido como “Itamaraty”, publicó la obra *Grande Estratégia do Brasil*, una colección de discursos y de estudios compilados a lo largo de la gestión del propio Celso Amorim como ministro de la Defensa entre 2011 y 2014 en el gobierno de Dilma Rousseff, sucesora de Lula da Silva.⁸

Sin embargo, características asociadas a las líneas maestras de la diplomacia de los años en que el Partido de los Trabajadores (PT) estuvo en el poder en Brasil suelen insertarse igualmente en otros periodos del siglo XX. Rubens Ricupero, que ya ocupó los puestos de embajador de Brasil en Washington y subsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas, considera que lo que sería conocido como la “diplomacia del desarrollo”, punto central de la inserción internacional de Brasil a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, empieza en los años 1930, con el gobierno de Getúlio Vargas.⁹

⁷ NERY, Tiago. "Brazilian foreign policy, the coalitions of power and UNASUR: rise and deconstruction of South America as a geopolitical bloc/A política externa brasileira, as coalizões de poder e a Unasul: ascensão e desconstrução da América do Sul como bloco geopolítico." *Mural Internacional*, vol. 8, no. 2, 2017, p. 250+.

⁸ AMORIM, Celso. *Grande Estratégia do Brasil, A: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)*. Brasília: FUNAG, 2016, p. 305.

⁹ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 347.

De manera similar, los profesores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno igualmente indican que fue con Getúlio Vargas y en el periodo precedente a la participación de Brasil en la Segunda Guerra Mundial que se estableció una tradición de prácticas diplomáticas con el objetivo de convertir la política exterior en un instrumento de poder a servicio prioritario del interés nacional¹⁰. Los profesores, incluso, consideran los años 1930 como el momento inicial de lo que reconocen como una “política exterior funcional”, que inauguraría un período, en la historia del país, en que se buscarían los intereses no de un segmento social, sino que de la nación¹¹.

Es igualmente importante considerar, al analizar el desarrollo de la gran estrategia brasileña, la importancia conferida a la tradición y a la continuidad en Itamaraty, características frecuentemente asociadas al cuerpo diplomático brasileño. La creación del Instituto Rio Branco, en 1945, como parte de las conmemoraciones por el centenario de José Maria da Silva Paranhos Júnior, el “*Barão do Rio Branco*”, patrono del cuerpo diplomático del país, representó un hito en la profesionalización de los miembros del servicio exterior¹², contribuyendo para establecer un hilo conductor generacional en Itamaraty.

Además de la idea de estructuración progresiva de los principios y concepciones diplomáticas subyacentes a la construcción paulatina de una gran estrategia brasileña, sería demasiado limitado no considerar otros episodios a lo largo de la segunda mitad del siglo XX en que, aunque un país en desarrollo, las opciones diplomáticas y estratégicas de Brasil han ocasionado impactos sistémicos. En el contexto bipolar de la Guerra Fría, el gobierno brasileño, entonces bajo el régimen militar, fue el primer país del mundo a reconocer la independencia de Angola, tras la victoria del socialista Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) y la ascensión de su primer presidente, Agostinho Neto¹³. Esta decisión, tomada por Ernesto Geisel, interesado en estrechar los lazos con el continente africano, una característica también central de la “gran estrategia de Lula”, fue igualmente complementada por otros episodios en que Brasil buscó actuar como potencia con la meta de alcanzar grandes objetivos.

¹⁰ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2011, p. 399.

¹¹ *Ibid.*, p. 16.

¹² RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

¹³ GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018, p. 160.

Se encuentran, como percibiremos, no solamente en el siglo XXI, sino que también a lo largo del siglo XX, los requisitos necesarios para la identificación conceptual de una “gran estrategia” brasileña. La existencia de una formulación y persecución de objetivos de largo plazo, la implementación de mecanismos para maximizar su influencia e incluso la disposición para cambiar el sistema internacional propiamente nos permiten establecer un mapa histórico de los objetivos y tácticas empleadas por Brasil para acumular poder. Este trabajo tiene por objetivo determinar cómo se ha desarrollado progresivamente la estrategia de inserción internacional de Brasil y establecer cuáles fueran “las grandes estrategias” brasileñas desde la Segunda Guerra Mundial hasta los primeros años del siglo XXI.

1.1. Formulación del problema

El estudio de la gran estrategia, concebida como la relación calculada entre medios y grandes fines¹⁴, tiene como objetivo buscar la conexión lógica entre los objetivos de largo plazo de un país y su estrategia de inserción internacional. En términos prácticos, la calificación de un Estado como capaz de desarrollar una “gran estrategia” se ha efectuado como un reconocimiento de que el cuerpo diplomático y sucesivas generaciones de autoridades políticas de una colectividad han logrado establecer una “arquitectura intelectual que estructura la política exterior de un Estado”¹⁵ de manera coherente, capaz de responder a los principales cambios internacionales y que, aunque afectada por descarríos eventuales, ha podido contribuir a avanzar la acumulación de poder de una comunidad políticamente organizada.

Sin embargo, este concepto, asociado a la idea de planeamiento estratégico y diplomático, ha sido desarrollado, especialmente por la literatura anglosajona, en referencia a la historia y a la evaluación de la política de los Estados Unidos de América, la Unión Soviética y los países europeos¹⁶. De conformidad con las conclusiones de Kenneth Waltz, que sostiene que los principales marcos teóricos del estudio del sistema internacional deben originarse de la experiencia de Estados que ya acumularon poder a

¹⁴ GADDIS, John Lewis. What's grand strategy. Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009, the keynote address for a conference on “American Grand Strategy after War,” sponsored by the Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy.

¹⁵ BRANDS, Hal. What good is grand strategy?: power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush., pp. VII ; 1.

¹⁶ KENNEDY, Paul M. Grand Strategies in War and Peace, Yale University Press, 1991.

punto de convertirse en Estados definidores del sistema internacional¹⁷, hay una escasez de estudios relacionados a países que han más recientemente acumulado capacidades materiales, como la República Federativa de Brasil.

Investigaciones específicamente centradas en detectar la coherencia, la continuidad y los logros de la política exterior brasileña, con la excepción de la primera década del siglo XXI¹⁸, no han ambicionado definir las características centrales o el desarrollo estratégico de una gran estrategia brasileña, en el sentido de una acumulación consciente y relativamente continua de poder, capaz de ofrecer respuestas intencionales y coherentes a los cambios en el sistema internacional y acercarse a “grandes objetivos nacionales”¹⁹.

Aunque autores centrales para comprender la evolución de la estrategia de inserción internacional brasileña, como Rubens Ricupero, Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, establezcan el siglo XX como el momento de consolidación de características fundamentales de la política exterior de Brasil, como la afirmación del “desarrollismo” a partir de los años 1930²⁰ y la conversión de la política exterior brasileña en un mecanismo explícito de acumulación de poder, con el objetivo central de asegurar el crecimiento de las capacidades de proyección y de influencia del Estado brasileño²¹ a lo largo de la Guerra Fría, no se encuentran estudios que establezcan una relación clara entre esas consideraciones y la constitución progresiva de una “gran estrategia” nacional brasileña, con distintas fases y características temporales. Lo que existe, en el cuerpo teórico brasileño dedicado al tema, es la comprensión de que solamente con la redemocratización del país y la superación del “divorcio” entre los dos más viejos cuerpos burocráticos de Brasil, los diplomáticos y los militares, en el contexto de la promulgación de la Constitución de 1988, hubo la estructuración de una estrategia

¹⁷ WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics* (1979); Waveland Press (reeditado en 2010). *It would be as ridiculous to construct a theory of international politics based on Malaysia and Costa Rica as it would be to construct an economic theory of oligopolistic competition based on the minor firms in a sector of an economy... A general theory of international politics is necessarily based on the great powers.*

¹⁸ AMORIM, Celso. *Grande Estratégia do Brasil, A: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa* (2011-2014); Editora Unesp, 2016.

¹⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Nunca Antes na Diplomacia. A Política Externa Brasileira Em Tempos Não Convencionais*. Editora Appris, 2014.

²⁰ RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 347.

²¹ CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002, p. 426.

internacional que adquirió la magnitud y la ambición típicas de una “gran estrategia” a partir de la llegada a la presidencia en 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva²².

De manera similar, aunque el término “gran estrategia” haya sido explícitamente utilizado por autoridades brasileñas, como en discursos del propio canciller Celso Amorim²³, en los años en que el Partido de los Trabajadores (PT) estuvo en el poder en Brasil, no se encuentran estudios históricos que determinen cómo se ha desarrollado esta gran estrategia. El propio discurso diplomático brasileño, con el apoyo de académicos, solamente enfatiza, sin establecer un panorama estratégico cronológico amplio, la “continuidad de ideas y de conductas” en ámbitos clave de la diplomacia de Brasil, a ejemplo del comercio y la seguridad, a lo largo de periodos durante la 2ª mitad del siglo XX, especialmente como soporte teórico en que se establecerá la diplomacia de Lula²⁴.

En este sentido, la academia brasileña suele concebir características centrales de la “*Diplomacia Ativa e Alti*va”, de Luiz Inácio Lula da Silva, a ejemplo de la afirmación de la autonomía nacional y del acercamiento a países del “sur geopolítico”, como la retomada de directrices de la estrategia diplomática del “*Pragmatismo Responsável e Ecumênico*”, establecida a lo largo de la presidencia del general Ernesto Geisel²⁵ (1974-1979), que, a su vez, sería clasificada como el rescate de la “*Política Externa Independente*” de Jânio Quadros²⁶ (1961). También como caso poco abordado y sistematizado de continuidad, es relevante que el propio canciller Celso Amorim, arquitecto intelectual de la inserción internacional brasileña entre 2003 y 2010, haya ocupado el rango de ministro de Relaciones Exteriores en Brasilia con anterioridad a los “años Lula”, bajo la presidencia de Itamar Franco entre 1993 y 1994.

Considerándose la existencia de continuidades estratégicas claras e identificadas, aunque no sistematizadas, en la literatura especializada sobre la política exterior brasileña, la cristalización, en la primera década del siglo XXI, de una “gran estrategia” de Brasilia hace poco probable, o por lo menos contestable, que solamente en 2003 se

²² MILANI, Carlos R. S; NERY, Tiago. Pivotal Powers – Brazil, in BALZACQ, Thierry; DOMBROWSK, Peter; REICH, Simon. Comparative Grand Strategy. A Framework and Cases. Oxford University Press, 2019, p. 149.

²³ AMORIM (2016). P. 305.

²⁴ CERVO (2015). P. 531.

²⁵ CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo, A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, p. 290 in CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

²⁶ RICUPERO (2017). P. 536.

hayan producido concomitantemente todas las características institucionales, políticas y diplomáticas asociadas a este concepto. Si la pregunta fundamental que suscita el concepto de grande estrategia es determinar cuál es el lugar de un país en el mundo²⁷, sería relevante determinar, cuándo, cómo y bajo cuales condicionantes se han formulado los componentes de una respuesta compleja que sostiene la estrategia de inserción internacional de un Estado.

²⁷AMORIM (2016). P. 133.

2. El concepto de gran estrategia

2.1. La fluidez del concepto de gran estrategia

El concepto de gran estrategia, debido a las contribuciones interdisciplinarias necesarias para su consolidación, se ha asociado a múltiples enfoques y herramientas teóricas. Como resultado, distintos autores han utilizado el concepto de *grand strategy* subrayando características más o menos dispares, lo que establece un desafío conceptual y metodológico para evitar que su utilización conduzca a conclusiones etéreas, que lleven a meras generalizaciones, de poca utilidad.

Hal Brands, responsable de la cátedra de *Global Affairs* en la universidad Johns Hopkins, utiliza el concepto de *grand strategy* como un campo semántico o un verdadero principio, estableciendo, de manera amplia que “*Grand strategy is the highest form of statecraft, but it can also be the most perplexing*”. Para él, el desarrollo de una gran estrategia, que suele aproximarse del sentido latino de “*ars*”, constituiría la formación de una “arquitectura intelectual” que permite estructurar la política exterior de un Estado.²⁸

De manera un poco más precisa, John Lewis Gaddis, uno de los responsables, junto a Paul Kennedy y Charles Hill, de la fundación del *Brady-Johnson Program in Grand Strategy* de *Yale University* en 2000, sostiene que la “gran estrategia” sería, esencialmente, una lógica, que permitiría la estructuración de un plan, es decir, “*the calculated relationship of means to large ends*”. Gaddis, sin embargo, ha mencionado públicamente que su propia definición sobre gran estrategia no es compartida por sus colegas en el seminario y que, muchas veces, eso habría llevado a discusiones entre ellos²⁹.

En realidad, la ambición del concepto de gran estrategia hace con que el término sea utilizado en la literatura de manera fluida y asociado, de manera amplia, con distintos autores, como Tucídides, Sun Tzu, Machiavel y Carl von Clausewitz, los cuales han aportado contribuciones relevantes a estudios estratégicos. La raíz de esa polisemia congénita del término “gran estrategia”, en realidad, se asocia al origen multidisciplinar del concepto. Michael Howard, historiador militar británico y profesor

²⁸ BRANDS, Hal. What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. 1. New York: Cornell University Press, 2014, p.1.

²⁹ GADDIS, John Lewis. What's grand strategy. Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture. Duke University, February 26, 2009, p. 7.

del King's College, Yale y Oxford, sostiene que la concepción del término *grand strategy* ha ocurrido posteriormente a la Primera Guerra Mundial, en un contexto en que se buscaba comprender y desarrollar una base conceptual relacionada a la “guerra total”, producto del nuevo ambiente industrial en que sería necesario coordinar la utilización de todos los recursos de un Estado (económicos, políticos y diplomáticos) con el objetivo de alcanzar objetivos militares³⁰.

Posteriormente, y asociado a los estudios de Henry Liddell Hart, después de la Segunda Guerra Mundial, fueron agregados elementos “no militares” al campo semántico del concepto de *grand strategy*, como la gestión política del mundo posterior a un conflicto armado.³¹ Ese proceso y la popularización del término hizo con que, ya a fines del siglo XX, anécdotas como reflexiones sobre “estrategia empresarial” en la literatura económica permitieran concluir que la noción de gran estrategia ya no se limitaba a consideraciones acerca del desempeño de una fuerza militar en el campo de batalla³².

Sin embargo, aunque sea necesario admitir que el concepto de *grand strategy* ha sido utilizado de manera fluida, es importante subrayar la existencia de un elemento central, un “core conceptual” útil para evaluar la política exterior de los Estados. Paul Avey, Jonathan Markowitz y Robert Reardon, en *Disentangling Grand Strategy: International Relations Theory and U.S. Grand Strategy*, admiten la dificultad en definir la estrategia de un país como una gran estrategia, pero consideran que la esencia del concepto reside en la útil ponderación entre medios y fines (*means and ends*)³³. Para ellos, la identificación de una gran estrategia propiamente depende de la adecuación de los medios elegidos por autoridades encargadas de políticas públicas si uno considera los resultados que un Estado busca alcanzar.

El mapa conceptual que los tres autores utilizan en su obra conjunta para analizar la existencia de una gran estrategia parte de la definición de intereses (*interests*) nacionales, para, con esto, posteriormente, definir objetivos (*objectives*), que se buscarían alcanzar utilizándose herramientas de política pública (*policy tools*)³⁴.

³⁰ HOWARD, Michael. Grand Strategy in the Twentieth Century, *in* Defence Studies, 1:1, 1-10, 2010.

³¹ BARACUHY, Braz. The Art of Grand Strategy, *Survival*, 53:1, 147-152, 2011.

³² FREEDMAN, Lawrence. Strategy – A History. Oxford: Oxford University Press, 2013, p. xiii.

³³ AVEY, Paul C.; MARKOWITZ, Jonathan N.; REARDON, Robert J. Disentangling Grand Strategy: International Relations Theory and U.S. Grand Strategy, *in* Texas National Security Review: Volume 2, Issu 1 (November 2018).

³⁴ *Ibid.*

Solamente con la coherencia entre esas 3 esferas se podría concluir que un Estado ha desarrollado algo que se puede considerar una “gran estrategia”.

De manera similar, atestando la capacidad de hacer operativo el concepto de *gran strategy*, William Martel, profesor de la la Fletcher School of Law and Diplomacy de *Tufts University*, en su obra *Grand Strategy in Theory and Practice*, distingue la gran estrategia de la simples política exterior utilizando una noción semejante a la empleada por Avey, Markowitz y Reardon. Para Martel, el desarrollo de una gran estrategia presupone el establecimiento de una red de políticas coherentes e integradas (“*an integrated and inclusive approach to the policies that the state pursues in order to achieve its desired ends*”), capaz de maximizar los recursos de un Estado y, por ende, acercarlo a sus objetivos³⁵.

Sin embargo, aunque Martel, Avey, Markowitz y Reardon utilicen conceptos más objetivos que la mirada abstracta y casi “principiológica” de autores reconocidos como Hal Brands o John Lewis Gaddis, quizás sea Nina Silove la académica con criterios más objetivos y claros para definir los contornos conceptuales y permitir la comprensión de iniciativas de política exterior como una “*gran strategy*”.

En *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*³⁶, Nina Silove, académica del Center for Security Studies (CSS) de la ETH Zurich, propone la utilización de una definición tripartita para diferenciar una política exterior “clásica” de algo que se puede clasificar como una gran estrategia. Para ella, habría no uno, sino que tres distintos conceptos similares que propiciarían un marco teórico útil para el estudio de políticas públicas y la identificación de una gran estrategia como algo distinto de la estrategia militar o la mera actividad diplomática.

De acuerdo con las conclusiones de Nina Silove, la identificación de una gran estrategia requiere la identificación de grandes planes (esfuerzo deliberado de traducir los intereses de un Estado en objetivos a largo plazo, estableciendo jerarquía y utilizando todas las esferas de actuación estatal, como la diplomática, militar y económica), grandes principios (ideas primordiales sobre los objetivos que un Estado debe priorizar) o un gran comportamiento (un patrón en la distribución de recursos diplomáticos, militares y económicos estatales que considere objetivos y prioridades)³⁷.

³⁵ *Id.* p. 140.

³⁶ SILOVE, Nina, *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*, *Security Studies*, 27:1, 27-57, 2018

³⁷ *Ibid.*

Para Silove, las tres características necesarias para la constatación de una gran estrategia serían estructuralmente similares (“structurally similar”), pues, aunque orientadas hacia “manifestaciones distintas” del mismo fenómeno, serían caracterizadas por dos elementos centrales existentes en todos los tres conceptos. Para ella, que busca “desagregar” las 3 nociones planteadas, grandes planes, grandes principios y grandes comportamientos serían constituidos por 2 elementos: la existencia de una relación entre medios y fines (“*means and ends*”) y el atributo de la grandeza (“*grandness*”)³⁸.

Por esa razón, la profesora Silove sostiene, por lo tanto, que grandes planes serían simplemente el establecimiento, en detalles, de la relación entre fines y medios para lograr alcanzar objetivos de política exterior. Grandes principios, a su vez, tendrían el mismo objetivo, pero con un grado mayor de abstracción. Finalmente, un gran comportamiento serían un patrón en la asignación de los medios disponibles de acuerdo con finalidades determinadas anteriormente para alcanzar objetivos (en otras palabras, un gran comportamiento se asocia a la ejecución de grandes planes o a la operacionalización de grandes principios)³⁹.

Con el objetivo de evitar ambigüedades y permitir al investigador la identificación de más indicadores, Nina Silove es aún más específica al tratar del atributo de la grandeza (“*grandness*”), elemento constitutivo y necesario para una gran estrategia. Para ella, existen 3 características cumulativas necesarias para la constatación del atributo de grandeza, sea en planes, principios o comportamientos: su ámbito de largo plazo (“*long-term in scope*”), su característica holística (“*holistic*”, en el sentido utilizado por Liddell Hart de involucrar la utilización de todos los recursos estatales) y la consideración de *trade-offs* para avanzar intereses principales⁴⁰ (lo que supone la jerarquización racional y el establecimiento de objetivos primordiales y secundarios para un Estado).

Es importante subrayar, finalmente, que la profesora Silove afirma ser insensato (“*unwise*”) considerar “correcto” solamente uno de los tres conceptos propuestos metodológicamente. Considerando la semejanza estructural de las tres definiciones, la académica recomienda la adopción concomitante de los tres conceptos⁴¹, lo que permitiría su aplicación selectiva a contextos específicos, y, por ende, permitiría

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.*

flexibilidad y viabilizaría un espectro más amplio de herramientas conceptuales adecuadas a momentos históricos específicos.

Por esta razón, y considerando la “desagregación” de los elementos constitutivos de los tres conceptos, la búsqueda de grandes planes, principios o comportamiento estatal serían perspectivas metodológicamente equivalentes para el investigador que busca identificar la existencia de una gran estrategia. En este sentido, la conceptualización de Silove, aunque no sea la única posible, demuestra un valor especial para la estructuración de un diseño de investigación, ya que el propio objeto del trabajo de la académica, al publicar sus conclusiones, fue establecer un marco conceptual que convierta en una herramienta útil y operacional el ambicioso concepto de gran estrategia.

2.2. La ausencia de casos de estudio más allá de las grandes potencias

El estudio de la “gran estrategia” ha sido históricamente enfocado en la comprensión de la política exterior de los países definidores del sistema internacional. El propio término “*grand strategy*”, en realidad, hace referencia a una noción de amplitud naturalmente asociada a grandes planes, grandes retos y, por ende, grandes éxitos.

La ambición del concepto de gran estrategia también se vuelve considerablemente clara cuando recurrimos a nociones y a autores reconocidos. John Lewis Gaddis establece una definición de *grand strategy* como, esencialmente, “*the calculated relationship of means to large ends*”, es decir la relación calculada entre medios y grandes fines.⁴² Hal Brands, a su vez, afirma que “*Grand strategy is the highest form of statecraft, but it can also be the most perplexing*”.⁴³

En realidad, hasta en los trabajos de autores cuyas obras son consideradas el soporte teórico para el desarrollo del concepto de gran estrategia se percibe que el debate acerca de la conducción de los asuntos públicos ocurre en un *locus* privilegiado en el sistema internacional. Carl von Clausewitz, uno de los *founding fathers* de la noción de gran estrategia (que, no obstante, nunca ha definido el concepto expresamente), es representativo de esta tendencia. En su obra *Vom Kriege*, más allá de

⁴² GADDIS (2009). P. 7.

⁴³ BRANDS, Hal. What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. 1. New York: Cornell University Press, 2014, p.1.

establecer la conocida conclusión de que la guerra sería la continuación de la política por otros medios (*“Der Krieg ist eine bloße Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln”*), Clausewitz discurre sobre episodios estratégicos históricos. Además de referencias abundantes a naciones definidoras del sistema internacional, como Francia, Austria, Prusia, Rusia y Reino Unido, países europeos en declive, como España y Portugal, aunque parte de las guerras napoleónicas, son tratados de manera mucho menos relevante. Portugal, en realidad, es prácticamente ignorado en el libro, siendo mencionado apenas dos veces, y solamente como un territorio sobre el cual se establece la pelea geopolítica de otros jugadores de peso.⁴⁴

Esta predisposición para privilegiar, en estudios estratégicos, Estados definidores del sistema internacional ha persistido hasta el presente. Nicolai Schatt-Eppers, entonces mayor del ejército danés, al presentar al U.S Army Command and General Staff College su tesis para la obtención del Master of Military Arts and Science, considera que simplemente no existe una literatura que debate la aplicación del concepto de *grand strategy* para Estados pequeños, como Dinamarca⁴⁵. Schatt-Eppers, incluso, sostiene su conclusión remetiéndose al trabajo del historiador estadounidense Williamson Murray, que ha afirmado que *“Grand strategy is a matter involving great states and great states alone”*⁴⁶.

Schatt-Eppers, sin embargo, no ha sido desalentado por esa conclusión, y ha aplicado el concepto *gran strategy* a su país, Dinamarca, exactamente con el objetivo de contribuir teóricamente al desarrollo de este marco conceptual. Para esto, su trabajo parte del supuesto de que ese sesgo sería resultado de una consecuencia indeseada del desarrollo teórico de las distintas teorías de relaciones internacionales, que no habrían desarrollado herramientas conceptuales “hechas” y totalmente adaptadas a Estados menores⁴⁷. En realidad, aunque Schatt-Epper no lo mencione, sus conclusiones parecen confirmar la admisión de Kenneth Waltz, referencia neorrealista, en su obra clásica de 1979, *Theory of International Politics*, de que históricamente, en el estudio de las

⁴⁴ CLAUSEWITZ, Carl von. *Vom Kriege*. Bonn: Dümmler Verlag, 1991, p. 258, 333.

⁴⁵ SCHATT-EPPERS, Nicolai. *Strategy or No Strategy: Explaining the Abstinence of a Danish National Security Strategy*. A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Military Art and Science, Conflict, Security, and Development. Fort Leavenworth, Kansas, 2013, pp.1, 9.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 12

relaciones internacionales, se han privilegiado los países centrales. En su libro, Waltz afirma, con una sinceridad desconcertante que⁴⁸:

It would be as ridiculous to construct a theory of international politics based on Malaysia and Costa Rica as it would be to construct an economic theory of oligopolistic competition based on the minor firms in a sector of an economy... A general theory of international politics is necessarily based on the great powers.

A despecho de la coherencia metodológica del argumento, la existencia de ese hueco conceptual y la posibilidad de ampliar la utilidad de un concepto serían una de las principales contribuciones de una obra centrada en países que van más allá de los Estados definidores del sistema internacional. De hecho, ¿cuál sería la utilidad de un trabajo académico latinoamericano (o malayo) si la perspectiva de insuficiencia teórica de marcos conceptuales sobre todo anglosajones desestimulase la investigación propia, adaptada a las realidades nacionales? Hitos teóricos de América Latina, como *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto⁴⁹, el realismo periférico de Carlos Escudé o mismo la teoría de la dependencia como un todo jamás existirían. En todos estos casos, fue necesario adaptar al contexto latinoamericano los fundamentos de distintas corrientes teóricas (como el liberalismo, marxismo, realismo etc) para producir un conocimiento verdaderamente útil y adaptado a la realidad de una región que detiene sus peculiaridades y no se puede considerar exactamente igual al substrato que originó las teorías europeas y estadounidenses.

Esa es la razón, en realidad, que hace con que la aplicación del concepto de *grand strategy* a Brasil, especialmente en un periodo en que empieza el crecimiento económico y el incremento de poder material del país, puede contribuir doblemente. Buscar, de manera transversal, las características de su estrategia de inserción internacional en un momento en que Brasil siquiera constituía la principal economía

⁴⁸ WALTZ, Kenneth. *Theory of International politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

⁴⁹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

sudamericana y, posteriormente, comparar con las características de la política exterior del mismo Estado en un momento de preeminencia regional, más allá de viabilizar un estudio del progresivo desarrollo de una gran estrategia brasileña (también un hueco conceptual, a ser explicado adelante), podría contribuir para la comprensión de los contornos del concepto.

2.3. La ausencia de una cronología sobre la gran estrategia brasileña

Eventual estudio sobre la gran estrategia brasileña tiene que enfrentar una cuestión central para la aplicación del concepto al caso de Brasil: la progresiva acumulación de poder del país a lo largo del siglo XX. En 1945, Brasil consolidaba el inicio de su proceso de modernización industrial, 5 años después de la creación de la Compañía Siderurgia Nacional y contaba con fuerzas militares que, prácticamente sin equipamiento propio, recibieron el 75% del total de armamentos enviados por Washington a América Latina. En 1956, la armada brasileña adquiría de Reino Unido su primero porta aviones. En 1994, Brasilia firmaba con Namibia, en la orilla opuesta del atlántico, un acuerdo de cooperación militar que efectivamente encargaba la nación sudamericana de la creación de la armada del país recién independiente.⁵⁰

Los límites de las capacidades nacionales, en realidad, constituyen tradicional objeto de investigación teórica por académicos brasileños. Carlos Milani, Letícia Pinheiro y Maria Regina Soares de Lima, en *Brazil's foreign policy and the graduation dilemma*, sostienen que teorías académicas de transición de poder y de cambio sistémico suelen no presentar herramientas conceptuales adecuadas para comprender los procesos en curso en países que no constituyen los actores principales del sistema internacional. Sin embargo, los tres autores perciben Brasil como un país que participaba, ya al inicio del siglo XXI, de un cambio en la jerarquía global⁵¹.

De manera semejante, Gian Luca Giardini, en *Brazil: What Rise of What Power?*, considera que, hasta el fin del siglo XX, el “*status* internacional” de Brasil seguía indefinido, en parte porque los conceptos de “poder mediano” y de “poder regional” ya no se aplicaban al país. Giardini identifica, sin embargo, la existencia, en este periodo,

⁵⁰ GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018, Pp. 116, 118.

⁵¹ LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Leticia Pinheiro. *Brazil's Foreign Policy and the 'Graduation Dilemma'*, en *International Affairs*, Vol. 93, No. 3, 2017, pp. 587, 590.

de una “clara percepción” cuanto al rol geopolítico de Brasil como el actor regional decisivo y un actor global influyente⁵².

La admisión de Brasil como un país con capacidades de poder relevantes, que lo establecen como un Estado capaz de afectar, aunque no centralmente, la dinámica de las relaciones internacionales hace con que surjan, centrados en la administración del Partido de los Trabajadores (PT), trabajos sobre una “gran estrategia” brasileña en los primeros años del siglo XXI. La esencia de esa dinámica, que se habría desarrollado especialmente bajo la tutela directa e indirecta del canciller Celso Amorim, tendría como objetivo último convertir América del Sur en una región cohesionada en el ámbito internacional, bajo el liderazgo brasileño. Los académicos Carlos Milani y Tiago Nery, incluso, sostienen que ese periodo, conocido como *Política Externa Ativa e Altiva*, habría sufrido una interrupción con el *impeachment* de Dilma Rousseff, en un contexto de crisis económica, creciente polarización y disenso interno cuanto al modelo de desarrollo brasileño.⁵³

Sin embargo, si, como se puede percibir, ya se encuentran investigaciones teóricas sobre una gran estrategia brasileña más reciente, no se identifican trabajos dedicados al desarrollo histórico de esta estrategia. Los esfuerzos académicos relacionados se limitan a establecer consideraciones acotadas a los años del PT o son esencialmente prospectivos. En este sentido, la obra *Grande Estratégia do Brasil*, organizada por el propio canciller Amorim, aunque utilice de manera clara el concepto de gran estrategia, consiste en verdadero debate sobre el rol de Brasil en el siglo XXI⁵⁴. Otros autores brasileños que han dedicado sus esfuerzos al tema de la gran estrategia, como João Paulo Alsina Junior, en *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*, centran su atención sobre ámbitos aún más específicos, como la política brasileña de defensa y sus impactos geopolíticos en un periodo considerablemente reciente (2010-2017).⁵⁵

Hay, no obstante, aperturas conceptuales que permiten, con fundamentos teóricos, rastrear los antecesores y la constitución progresiva de este “bosquejo” de una gran estrategia brasileña en la transición entre el siglo XX y XXI. Para esto, es relevante que la academia brasileña, en sintonía con el tradicional discurso oficial del gobierno

⁵² GARDINI, Gian Luca. “Brazil: What Rise of What Power?”, en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 35, No. 1, 2016.

⁵³ BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon. *Comparative Grand Strategy - A Framework and Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2019, pp. 149-170.

⁵⁴ AMORIM (2016).

⁵⁵ *Ibid.* p. 305.

nacional y de Itamaraty, subraye la continuidad histórica de líneas maestras de la diplomacia del país, con abundantes ejemplos. Hay evidencias de que el desarrollismo, característica fundamental de la política exterior de Lula y Dilma, se haya consolidado progresivamente como consenso a partir de los años 1930⁵⁶. De manera análoga, como veremos, es razonable afirmar que el énfasis en el multilateralismo y en la diversificación de socios, con la aproximación de Estados del “sur” geopolítico, en los años del PT, se puede considerar la manifestación más reciente de un modelo de inserción internacional inaugurado con el paradigma universalista de la Gestión de Juscelino Kubitschek (1956-1961).⁵⁷

Considerando ese camino progresivo de consolidación de una estrategia diplomática a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, ¿cómo se han desarrollado y conjugado históricamente las características de la *grand strategy* de Lula y Celso Amorim que, en la transición entre el siglo XX y XXI, tanto llamó la atención de la academia brasileña? Para responder a esta indagación, es necesario investigar cada uno de los periodos presidenciales de Brasil, de manera a identificar la emergencia o no de rasgos que se agregarían a las líneas maestras de la inserción internacional brasileña, delineando, así, un mapa evolutivo conceptual de las características de aquello que se puede considerar la gran estrategia de Brasil a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

⁵⁶ RICUPERO (2017). P. 347.

⁵⁷ CERVO (2002). P. 308.

3. Diseño de investigación

3.1. Marco Teórico

La conceptualización de una “gran estrategia” hace hincapié en la utilización de recursos para alcanzar objetivos nacionales fundamentales⁵⁸. La constante ponderación entre recursos y objetivos concretos, elemento fundamental de las conjeturas necesarias a estudios estratégicos, permite considerar que el paradigma realista ofrece un marco teórico adecuado a casos prácticos de aplicación del concepto de gran estrategia, pues se basa en la consideración de intereses materiales y en la acumulación en términos de poder como condicionantes centrales para comprender la interacción entre unidades estatales en el sistema internacional.⁵⁹

Sin embargo, la importancia de nociones como “intencionalidad”, “planeamiento” y “coherencia”, asociados a la búsqueda de indicadores para identificar la existencia y las características de una gran estrategia hace con que sea necesario incorporar (a un nivel de mecanismos de rastreo de procesos) los niveles individual e institucional (las dos imágenes ignoradas por Kenneth Waltz)⁶⁰. Por esta razón, la escuela realista neoclásica, que conjuga la centralidad de condicionantes estructurales con impactos subsecuentes de la dinámica interna de los Estados ofrece un marco teórico adecuado para investigaciones sobre la estrategia de inserción internacional de países específicos, como Brasil.

La opción por el realismo neoclásico, adicionalmente, permite acomodar metodológicamente momentos de inflexión en la política exterior brasileña, como los gobiernos de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) y de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), caracterizados por fuertes condicionantes ideológicos y particularidades institucionales asociadas a la existencia de autoridades militares en el poder en Brasilia⁶¹.

⁵⁸ GADDIS, John Lewis. What's grand strategy. Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009, the keynote address for a conference on “American Grand Strategy after War,” sponsored by the Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy.

⁵⁹ WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Illinois: Waveland Press, 1979.

⁶⁰ _____. Man, the State and War: A Theoretical Analysis. New York: Columbia University Press, 1959.

⁶¹ ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo. Sessenta anos de Política externa brasileira, 1930-1990. Volume I. Crescimento, modernização e política externa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006, p. 26, 403.

El realismo neoclásico, en realidad, suele ser un marco conceptual específicamente utilizado para el estudio de la gran estrategia y, aunque criticado por su eclecticismo y por desviarse de los supuestos tradicionales del neorrealismo, parece haberse convertido en una “nueva ortodoxia” para académicos realistas⁶² desde la utilización inicial del término “realismo neoclásico” en 1998 por Gideon Rose, en referencia al trabajo de Fareed Zakaria, William Wohlforth, Randall Schweller y Thomas Christensen⁶³. Una de las razones para su popularidad, incluso, es su capacidad de ir más allá de la determinación mecanicista del neorrealismo waltziano.

La teoría neorrealista de Kenneth Waltz considera la estructura del sistema internacional condicionante directo del comportamiento estatal hacia un curso predeterminado por mecanismos de incentivos y de punición implementados por dos fuerzas centrales, conocidas como “fuerza de socialización” y “fuerza de competencia”, que ocasionan verdadera “similitud funcional” entre los Estados⁶⁴. El realismo neoclásico, de manera distinta, busca comprender la interacción entre las fuerzas sistémicas y las particularidades de cada Estado, determinada por sus instituciones y por los agentes que toman decisiones en nombre de la colectividad política. En otras palabras, autores realistas neoclásicos mantienen la primacía estructural del sistema internacional en su análisis⁶⁵, pero agregan procesos domésticos como variables intervinientes que funcionan como “filtros” intermediando y modulando el efecto del sistema internacional sobre la estrategia de política exterior adoptada por un país⁶⁶.

En este sentido, aunque no haya una determinación unánime y acotada de las variables intervinientes en la literatura realista neoclásica⁶⁷, la percepción y las preferencias de autores tomadores de decisión nacionales y la estructura estatal suelen ocupar espacio central en la traducción imperfecta de fuerzas sistémicas determinantes en decisiones concretas afectando la política exterior de un país, lo que, muchas veces, suele ocasionar opciones estratégicas no eficientes y que parecen desviarse de lo que

⁶² DESMAELE, Linde; FOULON, Michiel; KITCHEN, Nicholas; MEIBAUER, Gustav; ONEA, Tudor; STERLING-FOLKER, Jennifer; REICHWEIN, Alexander. Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End. *International Studies Review*, doi: 10.1093/isr/viaa018, 2020, pp. 1-2.

⁶³ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, 2009, p. 5.

⁶⁴ *Ibid.* pp. 2, 5-6.

⁶⁵ *Ibid.* p.5.

⁶⁶ ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Oct., 1998, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 13.

sería determinado sistémicamente⁶⁸. Como se percibe, el realismo neoclásico, en nombre de la búsqueda de respuestas útiles para explicar fenómenos empíricamente constatables, flexibiliza lo que sería un positivismo más rígido para agregar, de manera secundaria, elementos ideacionales, que pueden a través de creencias externalizadas (“*externalised beliefs*”), presentar relevancia interpersonal y afectar las decisiones de los actores encargados de la formulación de la política exterior de un Estado. Metodológicamente, eso significa suplantarlo el dogma teórico neorrealista de separación entre lo externo y lo interno⁶⁹ y agregar una concepción “humeana” de causalidad (“*Humean concept of causality*”) al marco teórico realista⁷⁰.

En las palabras de Fareed Zakaria, si el neorrealismo sostiene que las unidades estatales serían bolas de billar sometidas a las fuerzas del sistema internacional, el realismo neoclásico considera que cada una de esas bolas es compuesta de materiales distintos, que afectarían su velocidad y dinámica al recibir los impactos determinados por las fuerzas sistémicas⁷¹. Por esta razón, pese a que no exista una teoría realista neoclásica totalmente unificada⁷², autores afiliados a esta corriente teórica consideran que, aunque el estímulo estructural limite la actuación diplomática, haciendo con que, a largo plazo, el comportamiento estatal represente la distribución de poder determinada por el sistema internacional, a corto plazo, la política exterior de un país podría desviarse de los condicionantes estructurales y, por consiguiente, producir un resultado no óptimo y poco previsible.⁷³

Por su flexibilidad metodológica y capacidad de ofrecer respuestas menos genéricas y más adecuadas a contextos determinados, el realismo neoclásico se ha igualmente convertido en una referencia para teorías de alcance limitado (“*midrange theories*”), que suelen acotar su ambición explicativa para plantear respuestas más precisas a fenómenos particulares y, en el caso de estudios internacionales, viabilizar metodológicamente investigaciones asociadas a la política exterior de un país específico,

⁶⁸ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, 2009, pp. 4-5, 7.

⁶⁹ FOULON, Michiel. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review* (2015) 17, 635–661.

⁷⁰ MEIBAUER, Gustav. Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. *Review of International Studies* (2020), 46:1,20–36.

⁷¹ FOULON, Michiel. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review* (2015) 17, 635–661.

⁷² DESMAELE (2020). Pp. 10, 23.

⁷³ LOBELL (2009). Pp. 29, 32.

bajo un paradigma de “narrativa teóricamente informada”(“*theoretically informed narrative*”)⁷⁴. Este enfoque, en realidad, suele ser específicamente útil para el estudio de la gran estrategia, que supone la movilización de recursos internos por agentes decisores que necesitan la anuencia de electores, burócratas, militares y servicios de inteligencia para implementar respuestas estratégicas a cambios en el sistema internacional⁷⁵.

3.2. Variable Dependiente

Esta obra tiene como objetivo la estructuración de un análisis coherente cuanto al nacimiento y desarrollo de las principales estrategias de inserción internacional de Brasil a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. El resultado final de esta investigación sería la determinación de cómo ha fluctuado la gran estrategia de Brasil (o, considerando sus distintas fases, “las” grandes estrategias del país) cuanto a sus principales características, retos y respuestas a cambios en el escenario internacional.

Por lo tanto, si buscamos estudiar propiamente la estrategia internacional de un Estado, hemos establecido, de acuerdo con la definición de John Lewis Gaddis, nuestra tarea como analizar la ecualización, por los dirigentes de un país, de sus aspiraciones potencialmente ilimitadas con sus capacidades necesariamente limitadas (“*the alignment of potentially unlimited aspirations with necessarily limited capabilities*”). Según el académico, una estrategia sería, esencialmente, “la conexión entre estos puntos”, una hoja de ruta entre el local en que uno se encuentra y su destino pretendido⁷⁶. De esta manera, para analizar la gran estrategia de un país partimos del supuesto de que sería necesario confirmar si hay coherencia entre las iniciativas diplomáticas de un Estado (es decir, la manera elegida por un gobierno para utilizar sus recursos escasos, como los de naturaleza diplomática, económica, política o militar) y su éxito al acercarse de sus objetivos nacionales estratégicos⁷⁷.

⁷⁴ ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Oct., 1998, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998), pp. 144-172.

⁷⁵ DESMAELE (2020), pp.6-7, 9, 17.

⁷⁶ GADDIS, John Lewis. *On Grand Strategy*. New York: Penguin Press, 2018, p. 40.

⁷⁷ _____. *What's grand strategy*. Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture, Duke University, February 26, 2009, the keynote address for a conference on “American Grand Strategy after War,” sponsored by the Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy.

Por esta razón, determinar la estrategia de inserción internacional de Brasil como nuestra variable dependiente, estructurada como “respuesta” a estímulos externos, mediante el “filtro” representado por las peculiaridades institucionales del Estado y de la sociedad brasileña y por preferencias asociadas a los individuos que toman las decisiones, viabilizaría la investigación y la estructuración de conclusiones sobre el mandato de cada uno de los presidentes del país. El hecho de que la academia brasileña haya asociado conceptos específicos y creado una nomenclatura propia⁷⁸ para la política exterior de cada uno de los mandatarios desde los años 1930 (que empiezan con la “*Equidistância Pragmática*” de Getúlio Vargas, en 1930, pasan, entre otros, por la “*Diplomacia da Prosperidade*” de Artur da Costa e Silva en 1967 y llegan a la “*Diplomacia Ativa e Altiva*” de los gobiernos del Partido de los Trabajadores) hace con que sea metodológicamente viable trabajar con cada “tipo” o “periodo” de política exterior, que cuenta con una literatura propia existente.

El resultado final buscado sería, en sintonía con la elección de un paradigma realista neoclásico, el registro de una “narrativa teóricamente informada” (“*theoretically informed narrative*”), construida sobre como distintos factores se combinaron para resultar en iniciativas de política exterior específicas⁷⁹. Es importante subrayar, no obstante, que la definición de nuestra variable dependiente se adstringe a la política exterior de Brasil a lo largo del periodo temporal determinado en este trabajo. La intención de esta investigación es, de acuerdo con un enfoque en teorías de alcance limitado (“*midrange theories*”)⁸⁰, crear una narrativa, un planteo teórico que se adecue a las particularidades brasileñas. Establecer una teoría general no hace parte de las ambiciones de esta obra. Por esta razón, y de acuerdo con lo planteado por autores como Gideon Rose, al establecer como variable dependiente la estrategia de inserción internacional brasileña, de manera específica, no pretendemos ofrecer consideraciones acerca de las interacciones de los Estados de modo abstracto. Buscaremos, de manera opuesta, explicar el patrón de comportamiento internacional de un Estado individual, Brasil, analizando cuales son los objetivos establecidos por los grupos responsables de su conducción en el ámbito internacional, como se ha buscado concretizar esos objetivos y cuáles fueron sus decisiones estratégicas en términos de política exterior.⁸¹

⁷⁸ DORATIOTO (2014).

⁷⁹ ROSE (1998). P. 153.

⁸⁰ DESMAELE (2020). Pp. 7-8.

⁸¹ ROSE (1998). P. 145.

3.3. Variable Independiente

En nuestro diseño teórico, con el objetivo de analizar las características, la coherencia y demás particularidades de una política exterior y establecer un panorama conceptual evolutivo de una gran estrategia, hemos elegido una vertiente del realismo como marco teórico, considerando la centralidad de los intereses materiales y de la acumulación en términos de poder como condicionantes para comprender la interacción entre unidades estatales en el sistema internacional.⁸² De esta manera, al adoptar un paradigma interpretativo realista, es necesario, por una cuestión de coherencia metodológica, considerar los efectos de la anarquía y de la distribución de poder mundial como factores explicativos de la interacción interestatal⁸³.

Sim embargo, como el objetivo de este trabajo es plantear explicaciones específicas asociadas a las particularidades de un país, Brasil, a lo largo de un período temporal específico, sería recomendable buscar un enfoque teórico que va más allá de la “similitud funcional” neorrealista propuesta por Kenneth Waltz la cual que tiene como resultado la conversión teórica del actor estatal en una “caja negra”, una bola de billar, sometida a los impactos sistémicos resultantes de la interacción entre los actores del sistema internacional e desproveída de cualquier peculiaridad⁸⁴. Si buscamos investigar detalles sobre la política exterior de un país determinado, sería metodológicamente incoherente, o por lo menos limitante, emplear un marco teórico que no nos ofrezca espacio para agregar efectos resultantes de características asociadas específicamente a este Estado. Por esta razón, elegimos como paradigma teórico un enfoque realista neoclásico, capaz de agregar efectos que tienen origen en los niveles individual e institucional (las dos imágenes ignoradas por Kenneth Waltz) a las fuerzas sistémicas que afectan un Estado.

No obstante, es importante aclarar que, aunque el realismo neoclásico, en específico, admita “ruidos” en la actuación de los condicionantes sistémicos sobre la interacción de unidades estatales, considerando que los niveles individuales e institucionales (la primera y la segunda imagen) pueden modular el efecto de la

⁸² WALTZ, Kenneth, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

⁸³ _____. *Theory of International Politics*. Illinois: Waveland Press, 1979.

⁸⁴ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, 2009, p. 17.

configuración del sistema internacional (la tercera imagen) sobre el comportamiento de los Estados, creando matices, esta corriente teórica mantiene el supuesto central de que los “imperativos internacionales” (es decir, las fuerzas estructurales) constituyen el motor de las relaciones interestatales⁸⁵. Recurrimos a las consideraciones de Gideon Rose, “padre” del término “realismo neoclásico”, para subrayar que lo que hace con que realistas neoclásicos sean autores propiamente realistas es su consideración de que el alcance y la ambición de la política exterior de un país es determinada primordialmente por su rango en el sistema internacional y, específicamente, por sus capacidades materiales. El adjetivo “neoclásico”, añadido a esta corriente teórica, tiene origen en la consideración de que la capacidad de poder estatal, resultante de fuerzas sistémicas, impacta la política exterior de un país de manera indirecta y compleja, porque la presión sistémica necesita ser “traducida” por medio de variables intervinientes, representadas por el nivel individual e institucional⁸⁶.

Por lo tanto, de manera a agregar la centralidad de las características del sistema internacional para una interpretación de matriz realista neoclásica, consideraremos como variable independiente la capacidad de poder relativa de un Estado⁸⁷, íntimamente asociada a los medios materiales de poder a disposición de un gobierno y a la configuración del sistema internacional. Partimos del supuesto, por lo tanto, de que la estrategia de inserción internacional de Brasil y el tipo de política exterior que ha desarrollado el país a lo largo del periodo considerado se ha construido como respuesta a los cambios en elementos externos⁸⁸, sobre los cuales ni los diplomáticos, ni los militares, ni los políticos brasileños han tenido una injerencia inmediata. Dicho de otra manera, presumimos que los cambios estructurales en el sistema internacional, como periodos de recrudecimiento de la Guerra Fría, momentos de distensión entre los bloques occidentales y orientales, la caída de la Unión Soviética, el “momento unipolar” de Estados Unidos, su involucramiento en el Medio Oriente o su relación con la República Popular China han impactado estructuralmente las estrategias de inserción internacional de Brasil y creado, directa o indirectamente, desafíos y oportunidades que las administraciones presidenciales en Brasilia han buscado agregar a sus cálculos y directrices diplomáticas.

⁸⁵ *Ibid*, pp.1-41 P.4-5.

⁸⁶ ROSE (1998). P. 146.

⁸⁷ *Ibid*. p. 151.

⁸⁸ CERVO (2015). Pp. 19, 444, 457

3.4. Conectando las variables: rastreo de procesos e indicadores

Para determinar, en distintos momentos históricos, cuáles serían las características centrales de las líneas maestras de la inserción internacional de Brasil, es decir, cuáles serían los contornos de su gran estrategia, ya hemos definido una estructuración metodológica. Nuestra variable independiente será la capacidad de poder relativa de Brasil en un determinado momento histórico, que actúa sobre nuestra variable dependiente, definida como la estrategia de inserción internacional brasileña, intermediada por variables intervinientes, representadas por características asociadas a instituciones estatales brasileñas y a preferencias de tomadores de decisión de política exterior.

Para determinar la manera de asociación entre esas tres variables, independientes, dependientes e intervinientes, recurriremos al rastreo de procesos, investigando cadenas causales y subrayando posibles características o eventos conectados a efectos identificados. De manera a sustentar factualmente conclusiones que permitan considerar la emergencia de características centrales a la estrategia de inserción internacional brasileña, su adecuación o no a las condiciones sistémicas, así como para determinar la viabilidad o no de su clasificación como una gran estrategia, buscaremos indicadores conectados a los principales atributos asociados, en la literatura, a lo que se puede considerar una *grand strategy*.

Para superar el obstáculo teórico de la tradicional fluidez del concepto de gran estrategia, y de manera a diferenciar claramente una política exterior común de una gran estrategia, recurrimos a la sistematización de la profesora Nina Silove, a quien ya nos hemos referido y cuyo trabajo consideramos la más operacional conceptualización que preserva los elementos consensuales en la utilización académica del término⁸⁹. De una manera sintética, y con la excusa de presentar nuevamente el núcleo de su teoría para hacer explícita la racionalidad que subyace a eventuales conclusiones a las que lleguemos, una gran estrategia sería aquella en que se pueden detectar grandes planes (esfuerzo deliberado de traducir los intereses de un Estado en objetivos a largo plazo, estableciendo jerarquía y utilizando todas las esferas de actuación estatal, como la diplomática, militar y económica), grandes principios (ideas primordiales sobre los

⁸⁹ SILOVE, Nina, Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”, Security Studies, 27:1, 27-57, 2018

objetivos que un Estado debe priorizar) o un gran comportamiento (un patrón en la distribución de recursos diplomáticos, militares y económicos estatales que considere objetivos y prioridades)⁹⁰.

En cada período presidencial de Brasil, buscaremos indicadores que reflejen una, dos o mismo, caso viable por intermedio de la literatura y de fuentes primarias, las tres dimensiones de una *grand strategy* para analizar y caracterizar la estrategia de inserción internacional elegida por cada mandatario brasileño, evaluando cuáles serían los aportes de cada periodo presidencial para el desarrollo de los grande planes, principios y comportamiento del Estado brasileño en el escenario internacional. En otras palabras, buscaremos identificar la relación entre medios y fines implícita en la conducción de la política exterior brasileña, considerando su inscripción en un marco de largo plazo, el empleo de todos los recursos estatales y la consideración de *trade-offs* para avanzar intereses estratégicos de Brasil⁹¹, llegando así a un mapa conceptual evolutivo de la política exterior a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Para esto, recogeremos datos relativos a los indicadores, circunscritos a nuestro periodo temporal, en documentos oficiales del gobierno brasileño, publicaciones de las principales instituciones académicas a nivel mundial, entrevistas con personajes involucrados en estas dinámicas históricas y, también, en el archivo histórico de comunicación telegráfica de la cancillería brasileña.

3.5. Realismo neoclásico y gran estrategia: posibles contribuciones

Conforme hemos explicitado, los dos ejes metodológicos de este trabajo, es decir, la utilización del realismo neoclásico como herramienta de análisis y la categorización propuesta por la profesora Nina Silove, fueron elegidos en función de su complementariedad y capacidad de hacer operativo el concepto de gran estrategia. En específico, la posibilidad de incorporar al análisis los niveles individual e institucional permite comprender la interacción del ambiente interno con los condicionantes estructurales en el proceso de definición de los grandes planes, principios y comportamientos que son considerados hitos del concepto de gran estrategia.

Como se percibe, por lo tanto, el núcleo teórico de esta investigación consiste en buscar, dentro de límites conceptuales del realismo neoclásico, evidencias históricas

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Id.*

concretas que permitan comprender la evolución de las líneas maestras de la política exterior de Brasil de acuerdo con la estructuración conceptual propuesta por Nina Silove. De manera complementaria, es asimismo relevante que la oportunidad de analizar secuencialmente, en cada una de las administraciones brasileñas, la consolidación y evolución de los indicadores nos permitirá contribuir a la perspectiva metodológica propuesta por Silove de dos maneras.

Primeramente, a partir de nuestra “narrativa teóricamente informada”, que utiliza el caso concreto brasileño, pretendemos demostrar la viabilidad académica y el potencial interpretativo del concepto de gran estrategia. En otras palabras, al estructurar la investigación alrededor de la construcción teórica propuesta por la académica del Center for Security Studies (CSS) de la ETH Zurich, buscaremos evidenciar que el concepto de gran estrategia, cuando definido de manera operacional, puede ser mucho más que una “*buzzword*” y efectivamente contribuir para el análisis y la evaluación de los objetivos estratégicos establecidos por un país a lo largo de décadas.

Por otra parte, la conjugación de las categorías teóricas propuestas por Nina Silove para la delimitación del concepto de gran estrategia con la sutileza conceptual del realismo neoclásico, que ofrece herramientas adaptadas para el estudio del interés nacional de una manera que admite inflexiones temporales y peculiaridades en el nivel institucional o incluso individual, ofrece oportunidad para hacer los indicadores más complejos y adaptables a un enfoque capaz de no solamente determinar cuándo existe una gran estrategia, sino que también, de igual manera, indicar cómo cambian los conceptos que determinan las configuraciones de la gran estrategia en cuestión. De manera específica, la adopción de una perspectiva que permite la distinción entre el corto plazo, sometido a inflexiones coyunturales de matriz institucional e individual⁹², y el largo plazo, en el cual los condicionantes sistémicos se imponen, quizás nos permita enriquecer la estructura propuesta por la profesora Silove. Para esto, buscaremos identificar cómo eventos de corto plazo y de naturaleza no propiamente sistémicas afectan, aunque temporariamente, la constitución y progresiva mutación de categorías esencialmente de largo plazo (grandes planes, principios y comportamiento⁹³).

⁹² LOBELL (2009). Pp. 29, 32.

⁹³ SILOVE (2008). Pp. 27-57.

4. La gestación de la Política Exterior Brasileña: los Años Vargas (1930-1945)

4.1. ¿Por qué empezar con Vargas?

Aunque el objeto asociado a este trabajo sea el análisis de desarrollo estratégico de la inserción internacional de Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XX, para que se comprendan características centrales de la política exterior brasileña después de la Segunda Guerra Mundial, es importante considerar el periodo precedente al conflicto mundial. La llegada al poder de Getúlio Dornelles Vargas en octubre de 1930 empezaría un período de 15 años en que “GV” mantendría el control del país, inicialmente a cargo de un gobierno provisorio y, posteriormente, como representante electo y como dictador. Vargas incluso volvería con el voto popular en 1950 al *Palacio do Catete*⁹⁴, entonces asiento del poder ejecutivo brasileño, antes de su suicidio en 1954, en medio a una serie crisis política. Su importancia para el panorama político brasileño no puede ser subestimada – historiadores como Boris Fausto lo consideran la “figura de mayor expresión de la historia política brasileña en el siglo XX”⁹⁵.

Parte de su legado está asociada a una reestructuración del Estado brasileño y del establecimiento de una nueva relación entre Estado y sociedad, que incluyó la centralización del aparato estatal y de la economía brasileña, así como la creación de un cuerpo de derechos laborales. De manera más específica, en el periodo de Vargas tuvo origen uno de los principales substratos de la política exterior brasileña a lo largo de siglo XX: el desarrollismo. La fecha de 1930, año de la llegada de Getúlio Vargas al poder, puede ser considerada el hito inicial de la intensificación del proceso de sustitución de importaciones en Brasil, impulsado por la crisis económica de 1929 y por la existencia de capacidad industrial ociosa⁹⁶. Este periodo, clasificado por Rubens Ricupero, embajador de Brasil en Washington y subsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas, como el inicio de una “diplomacia del desarrollo”⁹⁷, tendría consecuencias relevantes para el desarrollo de una gran estrategia de Brasil en las décadas subsiguientes. Sin embargo, para comprender en un panorama ampliado las opciones estratégicas del gobierno brasileño a lo largo de la Era Vargas, es necesario un

⁹⁴ FAUSTO (1995), p.332.

⁹⁵ *Ibid.* p. 332.

⁹⁶ *Id.* p. 391

⁹⁷ RICUPERO (2017). P. 347.

paréntesis sobre dos grandes patrones de relacionamiento existentes en la constitución de la política exterior de los países latinoamericanos que se pueden igualmente aplicar a Brasil.

4.2. ¿América para cuáles americanos? Patrones de relacionamiento con los Estados Unidos

El estudio de la gran estrategia es tradicionalmente asociado a las grandes potencias. Hay escasa bibliografía sobre la utilización del concepto de gran estrategia en investigaciones aplicadas a Estados que no sean definidores del sistema internacional⁹⁸. No obstante, si consideramos el contexto en que se estructuró la política exterior de países situados en el continente americano a lo largo del siglo XX, se encuentra un elemento intrínsecamente importante y asociado a la variable constituida por el contexto internacional: el rol de Estados Unidos de América.

Aunque la proclamación de la Doctrina Monroe en 1823 haya sido inicialmente más una declaración de intenciones que una política con expectativas de real implementación, la acumulación de poder de Estado Unidos, especialmente tras el fin de la Guerra Civil, ha contribuido para el incremento de la presencia estadounidense en consideraciones políticas de los Estados latinoamericanos. Si, en la década de 1830, la oposición de Washington a la injerencia externa en el continente americano no estableció un real obstáculo a la ocupación británica de las Islas Malvinas, en 1833, la capacidad de despliegue de fuerzas de los Estados Unidos cambiaría progresivamente en las décadas siguientes. La presión diplomática sobre Francia en el contexto de su intervención en México (entre 1861-1867), la influencia sobre Cuba y el control sobre Puerto Rico tras la Guerra hispano-estadounidense, en 1898, así como el rol de Washington y de sus planes para un canal interoceánico asociado la independencia de Panamá, en 1903, constituyen evidencias de que crecía la importancia de la relación con Washington para cualquier presidente latinoamericano. La formalización del “corolario Roosevelt” a la doctrina Monroe, en 1904, con la otorga por Washington a su propio

⁹⁸ SCHAT-EPPERS, Nicolai. Strategy or No Strategy: Explaining the Abstence of a Danish National Security Strategy. A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Military Art and Science, Conflict, Security, and Development. Fort Leavenworth, Kansas, 2013.

gobierno de un poder de policía en el continente americano puede ser considerada el auto reconocimiento de un derecho de intervención en la región⁹⁹.

Desde un punto de vista teórico, la importancia de actores externos y la peculiaridad del desarrollo de políticas públicas y de estrategias de inserción internacional por países que no se encuentran en las redes definidoras del sistema internacional han resultado en desarrollos teóricos importantes para el estudio de las relaciones internacionales. Mas allá de las consideraciones de autores marxistas consagrados, como el neo-gramsciano Robert Cox¹⁰⁰, académicos latinoamericanos que contribuyeron para el desarrollo de la Teoría de la Dependencia, como Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto¹⁰¹, o incluso el reconocido Carlos Escudé¹⁰², con su icónico Realismo Periférico, son representativos de la importancia teórica de agregar, bajo distintos matices, consideraciones acerca del diferencial de poder en la estructuración del sistema internacional y en las opciones estratégicas de Estados.

También asociado a esta cuestión, los profesores Juan Tokatlian y Roberto Russell, en *América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía*¹⁰³, argumentan que cualquier intento de investigar una gran estrategia de los Estados latinoamericanos demandaría la comprensión de su relación con Washington. Existirían, establecen los académicos, dos modelos “típicos” de estrategia en el cono sur, adoptados por gobiernos (muchas veces, aunque no siempre, con la anuencia de la respectiva sociedad) para buscar objetivos latinoamericanos de política exterior, como su desarrollo económico. Para ellos, la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional, considerada un “rasgo estructural”, ofrecería a esos Estados dos grandes opciones: la lógica de la aquiescencia e y la lógica de la autonomía.

El modelo clasificado como la “lógica de la aquiescencia” sería epitomizado por la formulación teórica de Marco Fidel Suárez, responsable del desarrollo del concepto de “*respice polum*”, comprendido como una “mirada hacia el norte”. Suárez, que ocupó el cargo de canciller en el Palacio de San Carlos bajo la presidencia de José Vicente

⁹⁹ THE ECONOMIST. The Economist Explains. What is the Monroe Doctrine? Feb 12th, 2019.

¹⁰⁰ COX, Robert. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En J. Vasquez, Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos. Barcelona: Limusa, 1994, pp. 119-196.

¹⁰¹ CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

¹⁰² ESCUDÉ, Carlos. Realism in the Periphery. En Domínguez, J. y A. Covarrubias. Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Routledge, 2014.

¹⁰³ TOKATLIAN, Juan. RUSSELL, Roberto, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d’Afers Internacionals n.104, p. 157-180, 2013.

Concha, entre 1914-1918, fue también presidente de Colombia entre 1918 y 1921 y, menos de dos décadas después de la secesión de Panamá, en 1903, que contó con apoyo estadounidense, sostenía firmemente una estrategia de acoplamiento a los Estados Unidos, motivado por el diferencial de poder que mantenía Washington en relación con otros países en el continente americano.¹⁰⁴ La presidencia de Fidél Suárez, y su creencia en asociar el destino colombiano a la “estrella polar” de los Estados Unidos puede ser considerado un momento de “renacimiento” de los lazos diplomáticos entre los dos países¹⁰⁵, que establecería las condiciones para que el gobierno en Bogotá haya mantenido a lo largo del siglo XX claro modelo de adhesión estratégica a planes y políticas de Washington.

Sin embargo, de manera opuesta, Tokatlian y Russel indican que se encuentra una preferencia histórica, por los gobiernos latinoamericanos, cuanto a una “lógica de autonomía”, frecuentemente más conformada a las fuerzas políticas y sociales predominantes en la región. Según los profesores, sería posible identificar, en un período de más de un siglo, el constante recurso de países de del continente americano a cuatro principales estrategias para evitar episodios de injerencia de los Estados Unidos: la utilización de instituciones y normas (un caso de *soft balancing*), la diversificación de socios internacionales, el repliegue (es decir, la resistencia a comprometimientos diplomático-militares) y la unidad colectiva (incremento de la cooperación latinoamericana)¹⁰⁶.

El caso de Brasil, considerado por los dos profesores como posiblemente la primera gran estrategia de un país sudamericano¹⁰⁷, suele conformarse a este modelo. Como muchos de los países de la región, Brasil ha alternado entre periodos de mayor oposición o sintonía con Washington y como resultado, el “lugar”, de América del Sur en la inserción internacional brasileña ha oscilado periódicamente, de acuerdo con fuerzas estructurales y con los condicionantes de la política interna del país lusófono. Se perciben, por lo tanto, periodos en los cuales Brasil ha mantenido una mirada más “global”, buscando diversificar su asociación con distintos países, y otros en que la relación con Estados Unidos adquiere un rol central en la política exterior brasileña.

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ LAROSA, Michael J., MEJÍA, Germán R. A Concise Contemporary History. Maryland: Rowman & Littlefield, 2017, p. 113

¹⁰⁶ TOKATLIAN (2013). Pp. 157-180.

¹⁰⁷ *Ibid.*

No obstante, aunque un examen pormenorizado del origen de estas características demande el análisis de eventos y de relaciones no abarcados por ese trabajo, es útil subrayar que los episodios de “americanismo” en la política exterior brasileña no siempre fueron caracterizados por una lógica de aquiescencia. Hubo episodios, como los años inmediatamente posteriores a la proclamación de la República en 1899, en que, sí, Brasil adoptó una política “kantiana”, que privilegiaba los lazos con países republicanos y especialmente con los Estados Unidos bajo un panorama ideológico que abandonaba el paradigma realista del Imperio del Brasil¹⁰⁸. Sin embargo, la relación con Washington cambiaría de manera relevante en las décadas posteriores, adquiriendo características más horizontales en el marco de lo que Bradford Burns consideró una “alianza no escrita”¹⁰⁹. En los años previos a la Primera Guerra Mundial, presiones europeas, consideradas en Rio de Janeiro verdadero intento de “recolonización”, llevaron José Maria da Silva Paranhos Jr., el *Barão do Rio Branco*, patrono del cuerpo diplomático brasileño y canciller entre 1902 y 1912, a instrumentalizar, de manera pragmática, y sin alineamiento a Washington, el apoyo de los Estados Unidos contra Londres y Berlín también con el objetivo de consolidar la centralidad de Brasil en el ambiente diplomático suramericano¹¹⁰.

4.3. Getúlio Vargas y la hoja de ruta para una gran estrategia: la conversión de la política exterior en una herramienta de desarrollo

El periodo en que Getúlio Vargas se mantuvo como el mandatario del Estado brasileño fue caracterizado por la consolidación de elementos estructurantes para la política exterior del país. Ese momento no fue importante solamente en términos diplomáticos, en realidad. El triunfo de Vargas tras la *Revolução de 30* fue testigo de cambios estructurales en la relación entre Estado y sociedad, como la inclusión de las clases medias, la urbanización social y la acomodación de militares herederos del movimiento conocido como *tenentismo* en el nuevo Gobierno Provisorio, instaurado en 1930¹¹¹.

El autoritarismo de Getúlio, ocasionando un conflicto militar abierto entre el Gobierno Federal y el Estado de São Paulo en 1932, asociado a la demora del nuevo

¹⁰⁸ CERVO (2011). Pp. 153-154.

¹⁰⁹ BURNS, Bradford. *A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC, 2003.

¹¹⁰ CERVO (2011). P. 191.

¹¹¹ FAUSTO (1995). P. 333.

mandatario en promulgar una constitución y al alejamiento de los influyentes grupos paulistas 2 años antes, prenunciaría la superación de un paradigma estrictamente liberal en la conducción de cuestiones públicas. Getúlio Vargas, más allá de la creación de un Ministerio del Trabajo y de un Ministerio de Educación y Salud, intensificaría el intervencionismo como elemento central de su programa político. La implantación, en 1937, del *Estado Novo*, concentrando poderes de manera dictatorial y reduciendo libertades civiles, igualmente aceleraría el proceso de incremento del peso estatal en el ámbito social, político y económico. Esa dinámica de “imposición de consenso interno”, con la progresiva cooptación y represión de disidentes, fue implementada en distintos niveles: la designación de interventores en el ámbito de los Estados, la adopción de una constitución con un poder Ejecutivo sobredimensionado en 1937, la prohibición de partidos políticos en 1938 y la nacionalización de medios de comunicación como la *Rádio Nacional*. En este ambiente, el establecimiento del *Departamento de Imprensa e Propaganda* (DIP), encargado de la censura y de la promoción del culto al líder y al Estado, funcionó como complemento a la proyección de Vargas como “el padre de los pobres”, contribuyendo para la consolidación de un gobierno personalista y autoritario, cuya popularidad era impulsada por la promulgación de normas protectoras de los trabajadores, como la creación del salario mínimo, en 1941, y la *Consolidação das Leis do Trabalho - CLT*, en 1943.¹¹²

Ese nuevo paradigma presentó, de manera transversa, fuerte impacto en la dinámica de la política exterior de Brasil. Una de las más importantes consecuencias para la diplomacia brasileña, y que se mantendría un elemento central de la gran estrategia del país hasta el siglo XXI, fue la gestación del concepto de “desarrollismo” en los años 1930¹¹³. Impulsado por la retracción del comercio internacional y por la contracción económica advenida la crisis de 1929, Getúlio Vargas, bajo un verdadero paradigma de “keynesianismo *avant la lettre*”, inauguró un periodo de fuerte intervención económica, utilizando el Estado como conductor de las fuerzas productivas en el país. Episodios como la creación del Consejo Nacional del Café, en 1931, (precursor del Departamento Nacional del Café) y el establecimiento del Instituto del Azúcar y del Alcohol, responsables de dos de los motores históricos del crecimiento

¹¹² CASTRO GOMES, Ângela Maria de. O Brasil republicano, v. 10: sociedade e política (1930-1964). História Geral da civilização brasileira; t.3; v.10. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 614.

¹¹³ RICUPERO (2017). P. 347.

económico brasileño, indicaban el involucramiento directo del Estado en la concretización de objetivos económicos.

“*Débâcles*” financieros que galvanizaran la atención del Gobierno Federal por ocasión de la llegada al poder de Vargas, como la necesidad de acordar un “*funding loan*” en 1931 ante creedores externos y la declaración de una moratoria en 1937, igualmente contribuyeron para la percepción de que una actuación directa del Estado sería la única solución para asegurarse de que el país pudiera navegar a lo largo de la tempestad internacional posterior a 1929. De manera complementaria, la oscilación del precio del café en el mercado internacional y la dificultad para mantener los ingresos y el nivel de actividad en el sector agropecuario, que llevó a la quema parcial de la producción cafetalera por el gobierno como estrategia de defensa de los productores, contribuyeron para la concentración de esfuerzos gubernamentales en la industrialización nacional¹¹⁴.

Como resultado, se inauguró bajo la coordinación de Getúlio Varga el *Leitmofit* de lo que sería la estrategia de inserción internacional brasileña a lo largo de la segunda mitad del siglo XX: la conversión de la política exterior nacional en una herramienta de persecución del desarrollo socioeconómico, de acuerdo con una concepción de interés social ampliado¹¹⁵. Es importante considerar, todavía, que este nuevo paradigma diplomático, influenciado por el contexto internacional financiero restrictivo, no se consolidó sin la superación de obstáculos coyunturales. A lo largo de iniciativas para establecer una base industrial concreta, en las cuales Itamaraty tendría un papel central, se intensificaron esfuerzos para abrir mercados a los productos agrícolas del país. En este contexto, el Estado de São Paulo fue, en 1931, el anfitrión de la Conferencia Internacional del Café, que condujo a la creación de un Bureau Internacional para la defensa de los precios del producto al mismo tiempo en que la *Reforma Melo Franco* reorganizaba el Ministerio de Relaciones Exteriores con el objetivo de fortalecer la capacidad de negociación económica del cuerpo diplomático brasileño. El resultado inmediato fue la firma, hasta 1933, de acuerdos de liberalización comercial con 31 países. No obstante, así como la configuración del sistema comercial y financiero internacional actuó directamente de manera a impulsar este cambio político, el contexto

¹¹⁴ GIAMBIAGI, Fabio. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 22.

¹¹⁵ CERVO (2011). P. 399.

igualmente impuso restricciones a la promoción de iniciativas liberales en el periodo de entreguerras: hasta 1935, todos esos acuerdos firmados fueron denunciados¹¹⁶.

4.4. Entre Estados Unidos y Alemania - el neutralismo estratégico

En el periodo previo a la Segunda Guerra Mundial, el contexto internacional no contribuyó solamente para cambios en la vertiente económica de la política exterior brasileña. El escenario de competición entre Estados Unidos y el Tercer Reich ofreció una ventana de oportunidad aprovechada por el Estado brasileño bajo una política de neutralidad mantenida hasta el momento en que el apaciguamiento concomitante de Washington y de Berlín se volvió insostenible y el pragmatismo y las circunstancias condujeron a la adopción de una postura parcial en el contexto de la eclosión del conflicto mundial. Es importante reconocer, sin embargo, que, estratégicamente, la negociación del apoyo formal y final brasileño a los Aliados fue viabilizado de manera a incrementar los medios de proyección de poder internacional de Brasil, con la obtención de concesiones de Washington viabilizadas por la excepcionalidad del contexto internacional.

En el continente americano, el periodo anterior al inicio de hostilidades en la Segunda Guerra Mundial fue caracterizado por el inicio del fin del *big stick*. Si, en 1823, la Doctrina Monroe proclamaba la “América para los americanos”, y el Corolario Roosevelt, en 1904, establecía un auto declarado derecho de intervención en cuestiones internas latinoamericanas, la llegada al poder de Franklin Delano Roosevelt inauguró una nueva dinámica, menos impositiva, en las relaciones con las otras naciones americanas. El anuncio en 1933, por Cordell Hull, secretario de Estado estadounidense, en la Conferencia de Montevideo, la VII Conferencia Panamericana, de una nueva dinámica continental, que sería históricamente conocida como Política de Buena Vecindad, representó un cambio de paradigma. La derogación de la Enmienda Platt en 1934, que había reforzado el control de Estados Unidos sobre Cuba desde 1901, en este contexto, igualmente simbolizó el inicio de una estrategia más multilateral y menos impositiva para la región¹¹⁷.

Más que un gran garrote, a partir de entonces, préstamos del Eximbank, la seducción del *American way of life* y el carisma de personajes como Carmen Miranda,

¹¹⁶ GARCIA (2018). Pp. 108-109.

¹¹⁷ DECONDE, Alexander. *Encyclopedia of American Foreign Policy*. New York: Charles Scribner's Sons, 2002, pp. 89-92.

Zé Carioca y Panchito Pistoles representarían la punta de lanza de Estados Unidos hacia la penetración política y cultural en América Latina. La creación, en 1941, del OCIAA (*Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*), agencia gubernamental con el objetivo de promover el panamericanismo y valores estadounidenses, consolidó los esfuerzos de Washington para combatir la influencia alemana e italiana en el continente americano mediante la conquista de corazones y mentes.

En Brasil, el contexto de pugna no pasó desapercibido. El gobierno de Getúlio Vargas adoptó una estrategia de neutralismo estratégico que, inicialmente impelida por consideraciones comerciales, evolucionó hacia la negociación de una actuación conjunta en el ámbito geopolítico. El profesor Gerson Moura, uno de los fundadores del Instituto de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro, considera el cerne de la estrategia internacional del gobierno brasileño previamente a la Segunda Guerra mundial la “equidistancia pragmática”. Según el académico, el crecimiento de la influencia económica y política de Alemania en el periodo de entreguerras habría estimulado una mayor preocupación y buena voluntad de los Estados Unidos respecto a los Estados del Nuevo Mundo, lo que habría permitido a Brasil utilizar la tensión entre ambos los rivales para perseguir intereses nacionales estratégicos¹¹⁸.

Ese patrón de conducta brasileño se volvió progresivamente claro, y continuó mientras lo permitieran las lagunas del sistema internacional. Son ejemplo de esta estrategia la firma, en 1935, de un acuerdo comercial entre Brasil y Estados Unidos que concedía beneficios tarifarios al café brasileño y, solamente un año después, la negociación de un tratado de comercio compensado entre Brasil y Alemania que, además de cuotas para el café brasileño, garantía el intercambio de bienes sin liquidación monetaria.

La política de neutralidad y apaciguamiento diplomático, incluso, contó con la participación directa de autoridades gubernamentales. En 1939, mismo año en que Alemania se convirtió en el principal socio comercial brasileño, el canciller Oswaldo Aranha visitó Washington para la conclusión de acuerdos bilaterales financieros. El propio presidente Vargas igualmente tomó parte en esta estrategia pendular, que conciliaba gestos de apoyo y rechazo a la formalización de una alianza prematura tanto con Estados Unidos como con Alemania. En 1938, por ocasión de la VIII Conferencia

¹¹⁸ MOURA, Gerson. *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, pp. 51-67.

Panamericana, en Lima, la delegación brasileña se había pronunciado en apoyo al principio de solidaridad continental y el gobierno de Brasil, en el mismo año, declaró como *persona non grata* al embajador alemán en Rio de Janeiro, Karl Ritter, que se había inconformado con la prohibición de operación de asociaciones políticas en Brasil (lo que inviabilizaba la continuidad de actividades del Partido Nazista, que se popularizaba especialmente en el sur del país, región de colonización germánica)¹¹⁹. Sin embargo, tras la normalización de relaciones diplomáticas entre Rio de Janeiro y Berlín, en 1939, Getúlio Vargas, en discurso a los comandantes de las fuerzas armadas a bordo del acorazado Minas Gerais flirteó abiertamente con ideas fascistas al alabar a los “pueblos vigorosos”.

Atravessamos, nós, a Humanidade inteira transpõe, um momento histórico de graves repercussões, resultante de rápida e violenta mutação de valores. Marchamos para um futuro diverso de quanto conhecíamos em matéria de organização econômica, social, ou política, e sentimos que os velhos sistemas e fórmulas antiquadas entram em declínio. Não é, porém, como pretendem os pessimistas e os conservadores empedernidos, o fim da civilização mas o início, tumultuoso e fecundo, de uma era nova. Os povos vigorosos, aptos à vida, necessitam seguir o rumo das suas aspirações, em vez de se deterem na contemplação do que se desmorona e tomba em ruína. É preciso, portanto, compreender a nossa época e remover o entulho das ideias mortas e dos ideais estéreis¹²⁰.

4.5. Planes, principios y comportamiento – el nacimiento de una gran estrategia

Los años 1930 y, por ende, el papel de Getúlio Vargas en la dinámica subsiguiente de la política exterior brasileña no pueden ser subestimados. Celso Lafer, miembro de la Academia Brasileira de Letras y excanciller que a ocupado cargos como jefe de la Misión Permanente de Brasil junto a las Naciones Unidas y representante del

¹¹⁹ RITTER, Karl. Verbete Karl Ritter. In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV.

¹²⁰ Biblioteca da Presidência da República. 11 de junho de 1940 - No limar de uma nova era - discurso pronunciado a bordo do encouraçado Minas Gerais, capitânea da esquadra nacional.

país junto a la Organización Mundial de Comercio, sostiene que esa década fue esencial para el desarrollo de características centrales de la política exterior brasileña. En su libro *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*, Lafer describe la construcción de conceptos y de “rasgos” característicos de la diplomacia de Brasil desde su independencia y sostiene que, a partir de los años 1930, la política exterior brasileña mantendría dos líneas maestras. La primera sería el objetivo de establecer un espacio de autonomía para el país, lo que Horácio Lafer, tío de Celso Lafer y también canciller entre 1956 hasta 1961, consideraría esencialmente “preservar la libertad de interpretar la realidad del país y encontrar soluciones brasileñas para problemas brasileños”¹²¹.

En otras palabras, este fue un momento en que se consolidó una *praxis* diplomática explícitamente consciente cuanto a la necesidad desarrollar e implementar una estrategia de inserción internacional que considere, de manera racional, las necesidades, medios y objetivos brasileños, lo que, igualmente, bajo una mirada más conceptual, suele adecuarse a los condicionantes utilizados por distintos autores para describir la estructuración de una gran estrategia. Para que esta relación quede clara, pedimos permiso al lector para volver al marco teórico que elegimos para abordar este concepto. La profesora Nina Silove, en *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*, al afirmar que no existe una definición universalmente aceptada para la idea de *gran strategy*, “desagrega” las múltiples utilizaciones del término en distintas dimensiones (lo que, naturalmente, facilita la identificación de indicadores teóricos). La académica parte de dos nociones centrales que, según ella, tuvieron “longevidad” en su aplicación: la concepción de Barry R. Posen y la de Paul Kennedy. Para Barry Posen, una gran estrategia sería el establecimiento de una “corriente político-militar de fines y medios, una teoría estatal sobre como se podría mejor crear seguridad para si propio”. Paul Kennedy, a su vez, considera que una gran estrategia tiene como elemento central “la evolución e integración de políticas que deben operar por décadas o mismo por siglos”¹²².

Partiendo de estas dos nociones centrales, Nina Silove establece tres distintos conceptos concomitantes que permitirán detectar la existencia de una gran estrategia: el establecimiento e implementación de grandes planes, grandes principios y un gran

¹²¹ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2009, pp. 87-88.

¹²² SILOVE, Nina, *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*, *Security Studies*, 27:1, 27-57, 2018

comportamiento estatal. Para ella, grandes planes consistirían en el esfuerzo deliberado para traducir los intereses de un Estado en objetivos a largo plazo, estableciendo jerarquía y utilizando todas las esferas de actuación estatal, como la diplomática, militar y económica para lograr alcanzar los objetivos establecidos. Grandes principios, a su vez, serían ideas primordiales sobre los objetivos que un Estado debe priorizar. Finalmente, un gran compartimento sería un patrón en la distribución de recursos diplomáticos, militares y económicos estatales que considere objetivos y prioridades.¹²³

Para la académica, las tres distintas perspectivas sobre el concepto de gran estrategia, presentarían dos características centrales que la distinguirían de una política exterior común: la relación calculada entre medios y fines (un legado de su origen asociada al concepto de estrategia) y, también, la idea de “grandeza” (“*grandness*”), compuesta por tres características que permitirán la identificación de una gran estrategia: su estructuración a largo plazo, su características holística (es decir, la congregación de distintas políticas públicas, recursos y ámbitos de actuación estatal) y la jerarquización de intereses (la capacidad de establecer *trade-offs* para avanzar los objetivos primordiales de un Estado)¹²⁴.

Es interesante subrayar que Nina Silove explícitamente condena la priorización de una única de las tres definiciones de gran estrategia (grandes planes, grandes principios y gran comportamiento). Para ella, la adopción concomitante de los tres conceptos garantizaría mayor utilidad metodológica a la noción de *grand strategy*, ya que la existencia de distintas “perspectivas” acerca del fenómeno permitiría su mejor aplicación concreta al estudio de políticas públicas estatales y contribuiría a la identificación de causalidades distintas.¹²⁵

En el caso de Brasil, por lo tanto, ¿cuál sería el gran plan, principio o comportamiento que permitiría la clasificación de la política exterior brasileña como una gran estrategia? La respuesta a esta indagación necesita que volvamos a las consideraciones de Celso Lafer. Para el académico y excanciller brasileño, habría una segunda línea maestra de la estrategia diplomática brasileña que sería establecida en los años 1930: la movilización de recursos de poder nacional para “atender al imperativo interno del desafío del desarrollo”. Recurriendo a las palabras de Horácio Lafer, también canciller y tío de Celso Lafer, para el gobierno brasileño, en los años 1930, se

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*

vuelve claro que “la lucha contra el subdesarrollo económico es la palabra clave, la razón última de las composiciones políticas y de las reivindicaciones populares”¹²⁶. En otros términos, si la conservación del margen de maniobra, es decir, el establecimiento de un “espacio de autonomía” diplomática para el país serían los medios y el sustrato del “gran comportamiento” de Brasil, el desarrollismo sería su “gran principio” y la mejora de las condiciones materiales de vida de la población constituiría el “gran plan” brasileño.

Hay, por ende, indicadores históricamente identificables que permiten atestar no solamente el nacimiento de una peculiar gran estrategia brasileña en los años 1930 como también identificar la exitosa instrumentalización de la relación con los Estados Unidos para perseguir objetivos nacionales estratégicos de Brasil. Si, por un lado, el fortalecimiento de Alemania y su progresiva penetración en el continente americano eran percibidos como una amenaza por los Estados Unidos, en Brasil, el *Palacio del Catete* e Itamaraty supieron lograr concesiones relevantes para el desarrollo brasileño en un contexto internacional en el cual la ventana de oportunidad se cerraba rápidamente.

El profesor Gerson Moura, en su libro *Relações exteriores do Brasil : 1939-1950 : mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*, considera que el regateo estratégico utilizado por Brasil en su “política de barganha”, a lo largo de los años 1930, sería posible solamente hasta 1939, año de la eclosión del conflicto global, e inviable ya en 1942, con el ingreso de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial tras el ataque japonés a Pearl Harbor en diciembre de 1941.¹²⁷ Si consideramos el sistema internacional como variable crucial para la actuación estatal (supuesto teórico no solamente del neorrealismo sino que también del realismo neoclásico), el rápido cambio de la correlación de fuerzas puede ser comprendido como el motivador inicial de la adhesión brasileña a los Aliados. Es importante percibir, sin embargo, que la decisión del país por uno de los lados del conflicto se ha tomado con el objetivo de maximizar la obtención de beneficios para Brasil y, especialmente, con una preocupación con la construcción de bases materiales para el desarrollo.

¹²⁶ LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2009, pp. 87-88.

¹²⁷ MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil: 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012, pp. 17.

Las esferas militares e industriales son ejemplos de esta dinámica y representan ejemplos consistentes de la adecuación entre medios y fines que caracterizaron la gran estrategia gestada por Getúlio Vargas. La decisión brasileña, el 28 de enero de 1942, de romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje tras la III Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, en Rio de Janeiro, no se hizo de manera precipitada. Tampoco fue la decisión de reconocer el estado de beligerancia con Alemania e Italia, el 21 de agosto del mismo año,¹²⁸ una iniciativa desacoplada de la estrategia desarrollista que se volvió el gran principio y sustentáculo del plan y del objetivo estratégico brasileño a lo largo de los años 30. Las autoridades brasileñas eran conscientes de que no solamente el peso poblacional del país en América del Sur, sino que también la localización estratégica privilegiada del nordeste brasileño, considerablemente cercano al continente africano, ampliaba el margen de negociación para obtener concesiones relativas a una decisión que se volvía inevitable, especialmente a causa del torpedeamiento de buques brasileños por submarinos alemanes y la presión de la opinión pública nacional, crecientemente crítica de Berlín. Por esta razón, entre febrero y marzo de 1942, el ministro de Hacienda, Artur de Sousa Costa, viajó a Washington para firmar acuerdos estratégicos de carácter económico y militar. Como resultado, Brasil autorizó a los Estados Unidos a reformar y utilizar bases militares en Recife, Natal y Belém. Sin embargo, si Washington pudo beneficiarse de la formalización de lo que entonces se reconoció como una “alianza especial” entre Brasil y Estados Unidos, los acuerdos igualmente ofrecieron condiciones ventajosas al país sudamericano. Historiadores brasileños especializados en cuestiones castrenses, como Francisco Doratioto, sostienen que el acuerdo firmado por los dos países permitió “logros militares incuestionables” a Brasil en términos de cooperación para entrenamiento logístico, manejo de armas y prestigio¹²⁹. Brasil fue, incluso, incluido en el programa de *Lend & Lease*, viabilizado por la Ley de Préstamo y Arriendo, y recibió, hasta el fin del conflicto, US\$ 360 millones en equipamiento militar, el 73% del total enviado a América Latina¹³⁰.

Paralelamente, en el ámbito del desarrollo, el logro de la naciente gran estrategia desarrollista fue todavía más claro. La polarización política internacional y la ambigüedad discursiva de Vargas contribuyeron para que los Acuerdos de Washington,

¹²⁸ GARCIA (2018). Pp. 118-199.

¹²⁹ DORATIOTO (2014). Pp. 98, 116.

¹³⁰ GARCIA (2018). Pp. 117.

firmados por Souza Costa, contuviesen disposiciones para un empréstito de US\$ 100 millones para financiar el proyecto siderúrgico brasileño, esencial para el desarrollo del país.¹³¹ La importancia del establecimiento de una gran siderúrgica en Volta Redonda, con préstamos del Eximbank, y controlada por una empresa estatal brasileña, la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN), hace con que académicos como Eugênio Vargas Garcia, profesor del Instituto Rio Branco y embajador de Brasil en Guinea-Conakri, consideren que Brasil haya efectivamente “negociado” su adhesión a los Estados Unidos¹³². La obtención de créditos para la conclusión de una gran siderúrgica en el país latinoamericano representó, incluso, una vitoria de Rio de Janeiro con relación a grupos más conservadores en Estados Unidos, que consideraban la iniciativa contraria a los propios intereses económicos estadounidenses. Los créditos para el proyecto, viabilizados por la excepcionalidad de la situación geopolítica¹³³, fueron esenciales para que la producción industrial brasileña haya crecido, entre 1939 a 1952, a una tasa promedio del 8,2% al año¹³⁴, efectivamente inaugurando la consolidación de la industria básica del país y, por ende, contribuyendo para alcanzar los objetivos establecidos como prioridad de la estrategia internacional de Brasil.

4.6. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Getúlio Vargas (1930-1946)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> regateo estratégico

* *Capacidad de poder relativa de Brasil*

¹³¹ *Ibid.*, pp. 118-199.

¹³² *Ibid.*, p. 116.

¹³³ GOMES, Ângela Maria de. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964). . História Geral da civilização brasileira; t.3; v.10. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, pp. 58-59.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 276.

5. El gobierno de Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951): bajo el fantasma de la Guerra Fría

El fin de la Segunda Guerra Mundial, la conclusión del primer gobierno Vargas y la llegada al poder de Eurico Gaspar Dutra cambiarían la política exterior brasileña de manera relevante. La nueva configuración más restrictiva del sistema internacional, la preferencia del nuevo mandatario por una inserción internacional ideológica y el ambiente internamente polarizado llevarían al fin del pragmatismo diplomático brasileño y convertirían la estrategia de inserción del país sudamericano en una política de concesiones y de asociación americanista a Washington.

5.1. Un nuevo mundo de superpotencias

Robert Oppenheimer, físico nuclear que comandó el Laboratorio de Los Alamos, involucrado en el *Manhattan Project*, recuerda la conmoción sentida por su equipo por ocasión de la prueba nuclear conducida en Nuevo México, en julio de 1945. La fuerza de la explosión fue tan intensa que, según, Oppenheimer, ellos supieron inmediatamente que el mundo no iba a ser el mismo. La sensación, igualmente intensa, sería la de que ellos se habían convertido en “destruidores de mundos”. En las palabras del científico:

We knew the world would not be the same. A few people laughed, a few people cried, most people were silent. I remembered the line from the Hindu scripture, the Bhagavad-Gita. Vishnu is trying to persuade the Prince that he should do his duty and to impress him takes on his multi-armed form and says, “Now, I am become Death, the destroyer of worlds.” I suppose we all thought that one way or another.¹³⁵

En el mismo año, las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki serían utilizadas contra Japón, inaugurando un nuevo mundo en que la perspectiva de destrucción total se había convertido en realidad. En este nuevo contexto, el sistema internacional sufriría cambios estructurales relevantes. La derrota de Alemania y de Japón no representó solamente el agotamiento de Berlín y de Tokio: las dinámicas

¹³⁵ Atomic Archive. *J. Robert Oppenheimer: «I am become Death...»* [Video]. Atomic Archive. <https://www.atomicarchive.com/media/videos/oppenheimer.html>

diplomáticas del periodo inmediatamente posterior al fin del conflicto presenciarían el advenimiento de una nueva estructuración de fuerzas.

La firma de la Carta del Atlántico, en 1941, entre Estados Unidos y Reino Unido, renunciaba a la importancia de condicionantes ideológicos en el mundo propuesto por la alianza anglosajona. El documento establecía un programa kantiano que preveía la defensa, por Washington y Londres, de un programa de liberalización comercial, cooperación global y, antitéticamente a la historia del Imperio Británico, el respeto a la autodeterminación de los pueblos¹³⁶. Posteriormente, en 1943, por ocasión de la Conferencia de Moscú, la Declaración de las Cuatro Naciones sobre Seguridad General establecía la intención de reanudar un proyecto de seguridad colectiva heredero de la Liga de las Naciones. Estados Unidos, Gran Bretaña, la URSS y China reconocían, en el documento, “la necesidad de establecer en la fecha práctica más temprana una organización internacional general, basada en el principio de la igualdad soberana de todos los Estados amantes de la paz y abierta a la membresía de todos esos Estados, grandes o pequeños, para el mantenimiento de paz y seguridad internacionales”¹³⁷. El resultado práctico de esta iniciativa sería la creación de la Organización de las Naciones Unidas, nodo central del sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial, con la firma de su carta en San Francisco, en 1945.

Paralelamente al nivel discursivo, y bajo consideraciones más inmediatas y concretas de poder, la perspectiva de victoria sobre el Tercer Reich direccionaba las discusiones en las conferencias de Yalta y de Potsdam, en 1945, hacia una reconfiguración de fuerzas y un nuevo acomodamiento internacional. Los avances del Ejército Rojo en Europa Oriental y de las fuerzas de Estados Unidos y Gran Bretaña en Europa Occidental hacían con que fuera necesario establecer una coordinación cuanto al futuro del Viejo Mundo y, también, proceder a la restructuración geopolítica del continente. El establecimiento de zonas de influencia en Europa y la consiguiente repartición de Alemania dejaban clara la nueva oposición entre este y oeste.

El periodo subsiguiente, en las palabras de Eric J. Hobsbawm, sería caracterizado por la consolidación de una competición global entre los dos Estados que emergieron del conflicto mundial como verdaderas superpotencias: los Estados Unidos

¹³⁶ Atlantic Charter. Yale Law School. Lillian Goldman Law Library. The Avalon Project.

<https://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>

¹³⁷ Declaration of the Four Nations on General Security (1943). The Royal Institute of International Affairs. United Nations Documents 1941-1945.

https://archive.org/stream/unitednationsdoc031889mbp/unitednationsdoc031889mbp_djvu.txt

y la Unión Soviética.¹³⁸ Ya en 1913, los Estados Unidos se habían convertido en la principal economía del planeta, logrando alcanzar en la década de 1920 la primera posición en el ranking de exportación global y el liderazgo como principal acreedor internacional.¹³⁹ En este contexto, el segundo conflicto global consolidaría, de manera clara, el diferencial de poder del país americano, que, con un parque industrial aislado de la guerra, registraba, entonces, dos tercios de toda la producción manufacturera del mundo¹⁴⁰ y, en 1945, comandaba un contingente castrense superior a 12 millones de militares, desplegados alrededor de distintos continentes¹⁴¹.

A su vez, en el este del continente europeo, la Unión Soviética se destacaba como el otro polo de poder. El conflicto deflagrado por la Operación Barbarroja, iniciada por el Tercer Reich contra Moscú en 1941, llevara a una reacción de movilización total por parte de la Unión Soviética, que, en 1945, contaría con más de 11 millones de soldados¹⁴² en Europa y Asia Central. Con una pérdida de vidas humanas calculada entre siete o quince millones de personas, Moscú no abandonaría su aspiración a un papel protagonista en la configuración del sistema internacional. En este momento, y en los años posteriores al conflicto mundial, de manera semejante a lo que pasó con Washington, no solamente las capacidades militares soviéticas estimularían la visibilidad y la capacidad de influencia del Kremlin. Los años 50, 60 y el inicio de los 70 de hecho conformaron los “años dorados” de las naciones capitalistas, que representaron el 80% de la exportación comercial y tres cuartos de la producción económica del planeta. Sin embargo, bajo una mirada comparativa, sería el bloque socialista el que parecería arrancar con más vigor económico en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1950, la Unión Soviética mantendría un ritmo de crecimiento económico más rápido que las tasas presentadas por cualquier país occidental, y los países de Europa Occidental crecerían cuasi tan rápidamente.¹⁴³

¹³⁸ *Ibid.*, p. 55.

¹³⁹ *Ibid.* p. 97.

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 258.

¹⁴¹ The National World War Two Museum – New Orleans. Us Military by the Numbers.

<https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-us-military-numbers>

¹⁴² BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. "Red Army". Encyclopedia Britannica, 21 May. 2020, <https://www.britannica.com/topic/Red-Army>. Accessed 6 February 2021.

¹⁴³ HOBBSAWM, Eric J. Age of Extremes. The Short Twentieth Century: 1914-1991. London: Abacus, 1995, pp.43, 259.

5.2. Los años Dutra: anticomunismo, conservadorismo y liberalismo

Como elemento crucial para comprender el “filtro” sociopolítico subyacente a la política exterior del gobierno de Eurico Gaspar Dutra, y más allá de un análisis solamente estructural neorrealista, el profesor Luiz Alberto Moniz Bandeira subraya el impacto de la polarización ideológica interna a Brasil en los años iniciales de la Guerra Fría. Para él, el gobierno Dutra habría reconciliado a las élites económicas del país en un bloque liberal-conservador, bajo una retórica fuertemente anticomunista¹⁴⁴, lo que influenciaría de manera determinante la estrategia de inserción internacional brasileña.

Dutra fue ministro de la Guerra de Getulio Vargas antes de alcanzar la presidencia del país en 1946, tras la redemocratización. Anticomunista y previamente simpatizante del nazi-fascismo¹⁴⁵, Eurico Gaspar Dutra amenazaba ofrecer su renuncia a Vargas por oponerse al rompimiento de relaciones con las potencias del Eje hasta que los Estados Unidos cumplieran sus promesas previas de envío de material bélico¹⁴⁶. Sus tendencias conservadoras no representarían una posición aislada en el escenario político brasileño. Electo por una alianza entre su partido, el PSD (*Partido Social Democrático*), centrista, y el PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*), heredero de las políticas sociales de Vargas, Dutra contaba con una confortable mayoría en las instancias legislativas del país, propiciada por el control, por el PSD, del 54% de los escaños de la Cámara de Diputados y del Senado Federal¹⁴⁷. A pesar del apoyo que recibiría del sindicalismo oficialista a lo largo de su campaña electoral, el primer ministerio convocado por el presidente Dutra conformaría el núcleo duro de los tomadores de decisión brasileños con representantes de grupos políticos claramente conservadores.

Historiadores consagrados como Boris Fausto y Ângela de Castro Gomes, en clara oposición a “brasilianistas” como Thomas Skidmore, consideran Eurico Gaspar Dutra “un presidente absolutamente político y apegado a su tradicional reaccionarismo”, en el sentido de que sus decisiones serían imbuidas de gran peso ideológico¹⁴⁸. En este contexto, la predominancia de representantes del propio partido del presidente, el PSD, y de la UDN (*União Democrática Nacional*) en el control de los ministerios indicaría una preferencia del gobernante por directrices más conservadoras.

¹⁴⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010, p. 233.

¹⁴⁵ *Ibid.* P. 200.

¹⁴⁶ *Ibid.* p.208.

¹⁴⁷ GOMES (2007). Pp. 289-290.

¹⁴⁸ *Ibid.* pp. 292, 293.

La presencia de la UND, de manera específica, es bastante significativa para comprender el peso de los condicionantes anticomunistas en las políticas públicas brasileñas en este momento. La *União Democrática Nacional* había capturado el 26% de los escaños del Legislativo por ocasión de las elecciones de 1945, solamente superada por el partido del propio presidente, el PSD. Asociada a la clase media urbana y estandarte de lo que sus opositores criticarían como un “liberalismo antipopular”¹⁴⁹, la UDN adoptaría posición claramente pro-Estados Unidos, de alineamiento al “bloque occidental” liderado por Washington¹⁵⁰. El partido, organizado de manera similar a las coaliciones antiperonistas en Argentina, pero en oposición a lo que percibían como articulaciones de Getúlio Vargas para mantenerse en el poder en 1945, se convertiría en la principal agrupación política conservadora de Brasil a lo largo de las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial.¹⁵¹

De manera concomitante, otro elemento esencial para comprender la dinámica política y la percepción de los tomadores de decisión brasileños fue, en todo el periodo republicano, la importancia de los grupos militares y su ascendencia sobre el gobierno. El *ethos* militar, asociado a la importancia de la jerarquía y la preocupación con la seguridad nacional, permitiría el establecimiento de un puente conceptual con el trabajo de autores conservadores, a ejemplo de Francisco Campos, Oliveira Viana y Azevedo Amaral. Generales como Góes Monteiro, comandante militar de la Revolución de 30, uno de los articuladores de la queda de Getulio Vargas¹⁵² y senador de Alagoas en la década de 1940 por el PSD¹⁵³, representarían una fuerza política influyente, que reverberaría ideas anticomunistas como las que, en 1940, serían registradas por Francisco Campos:

Há três laços que reúnem os homens — a religião, a família e a pátria. Mais do que ninguém, o comunismo sabe disso. Ele combate os três ao mesmo tempo ... As monstruosas ideologias internacionalistas visam apenas enfraquecer a humanidade no homem para transformá-lo

¹⁴⁹ *Id.* pp. 298.

¹⁵⁰ GOMES (2007). P. 307.

¹⁵¹ DI TELLA, Torcuato. Historia de los partidos políticos em América Latina, siglo XX. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1993, p. 158

¹⁵² FAUSTO (2001). Pp. 67-68.

¹⁵³ MONTEIRO, Góes. Verbete Góes Monteiro. In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV.

mais facilmente em animal de um rebanho miserável, tangido pela fome e pelo medo.¹⁵⁴

5.3. Opciones estratégicas en tiempos extremos: consideraciones teóricas

Planteado el escenario interno de Brasil posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, es importante comprender teóricamente las opciones estratégicas que se presentaban al gobierno brasileño en el nuevo contexto geopolítico. El periodo de la Guerra Fría fue caracterizado por una disputa integral entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Asociada a una competencia por la hegemonía internacional, impulsada por las capacidades materiales y militares de las dos superpotencias, la pugna entre Washington y Moscú suponía un confronto sociopolítico e ideológico. La percepción del adversario como una fuerza irreconciliable que amenazaba la supervivencia de su propia sociedad hizo con que Eric J. Hobsbawm clasificara el periodo como “un concurso de pesadillas”¹⁵⁵.

Eso no quiere decir que la Guerra Fría fue un ciclo totalmente homogéneo. Aunque la oposición entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tenga caracterizado la dialéctica política central de las décadas posteriores a la derrota del Tercer Reich, hubo matices en la dinámica de interacción entre las dos superpotencias¹⁵⁶. No obstante, en ese contexto, episodios como la invasión soviética de Checoslovaquia, en 1968, o la intervención de los Estados Unidos en Granada, en 1983, indican la existencia de un paradigma de “soberanía de hecho limitada” para Estados en la esfera de influencia inmediata de Washington o de Moscú en el transcurso de las décadas del conflicto bipolar. Si los Estados Unidos aplicarían la Doctrina Monroe a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los soviéticos harían algo parecido basados en la Doctrina Brezhnev, manteniéndose así de los dos lados del Atlántico un sistema de diplomática coercitiva, en que el cambio de régimen funcionaba como sanción última aplicada por los dos Estados con mayor capacidad de despliegue de poder¹⁵⁷.

Para comprender este contexto de actuación limitada, las nociones presentadas por Kenneth Walz en *Theory of International Politics*, aunque estructuradas de manera

¹⁵⁴ FAUSTO (2001). Pp. 67-68.

¹⁵⁵ HOBBSAWM (1995). P. 83.

¹⁵⁶ *Ibid.* P. 225.

¹⁵⁷ TOKATLIAN, Juan. (30 de marzo de 2019). Relaciones Internacionales de América del Sur. Exposición en la Universidad Torcuato di Tella. Buenos Aires, Argentina.

a definir el paradigma neorrealista, que considera la centralidad de la anarquía y de la distribución de poder internacional sin agregar los niveles (o “imágenes”) individual e institucional, son importantes en un trabajo realista neoclásico, que admite la importancia de condicionantes sistémicos. El padre del neorrealismo considera que las opciones estratégicas de los Estados advienen de un análisis racional que considera los elementos materiales, tangibles, y, especialmente, los medios militares a disposición de un país y de los otros actores en el sistema internacional. Para él, de manera simplificada, se puede hablar de dos opciones estratégicas opuestas ofrecidas a los Estados e impelidas por el sistema: el contrapeso a Estados poderosos (*balancing*) o la unión al actor con más capacidad de poder (*bandwagoning*). Waltz, incluso, es explícito al afirmar que, en el momento en que la superación de un adversario parece ser imposible, el paradigma dominante se vuelve la adhesión (*bandwagoning*), y no la oposición¹⁵⁸.

De manera paralela, pero ofreciendo un mapa conceptual distinto de lo presentado por Kenneth Waltz, Stephen Walt considera que la distribución pura de fuerzas y de capacidades no es suficiente para comprender las decisiones estratégicas estatales. Walt sostiene que no solamente aspectos tangibles, sino que también elementos no tangibles deben ser considerados como factores motivadores de la actuación de un Estado. Por esta razón, en su trabajo, Walt no se limita a considerar solamente el balance de poder, en términos objetivamente considerados, como factor explicativo, prefiriendo también agregar, en su análisis, la percepción de amenazas.

En *The Origins of Alliances*, Stephen Walt selecciona distintos factores que condicionarían la definición de un curso de acción de un Estado con relación a sus competidores. Según el académico, Estados formarían alianzas primariamente para contraponerse a amenazas. Amenazas, a su vez, serían definidas en función de poder, proximidad geográfica, capacidad ofensiva y las intenciones percibidas¹⁵⁹. Aunque la publicación de la primera edición de su libro, en 1987, sea anterior a la utilización inicial del término realismo neoclásico en 1998 por Gideon Rose, la opción de Stephen Walt de agregar condicionantes materiales bajo el filtro de la percepción de amenazas guarda sinergia con el énfasis de autores realistas neoclásicos cuanto a la mediación de variables individuales, tal como la percepción de autoridades con poder decisorio, sobre

¹⁵⁸ WALTZ (1979). P. 126.

¹⁵⁹ WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987, p. vi.

las presiones sistémicas y la relación de poder material existente¹⁶⁰. Walt, incluso, al plantear una explicación para la rivalidad germano-británica en la transición entre el siglo XIX y XX, sostiene que, en ocasiones específicas, la intención, y no el poder, puede llegar a ser el elemento crucial en la definición de alianzas¹⁶¹.

De cualquier manera, aunque considerando una cadena causal con procesos distintos, así como Kenneth Waltz, Stephen Walt llega a la conclusión de que, al fin y al cabo, cuando confrontado por una amenaza externa, los Estados tienen dos cursos de acción a su disposición: la estrategia de contrapeso (*balancing*) o la adhesión a un adversario más poderoso (*bandwagoning*)¹⁶². En su libro, Walt, utilizando estos conceptos, presenta su clave explicativa para comprender la formación de un bloque occidental en la Guerra Fría. Para él, a lo largo del conflicto bipolar, la Unión Soviética habría representado una amenaza mayor a los Estados situados en Eurasia que aquella representada por los Estados Unidos. La percepción de Moscú como una fuerza agresiva sería, para Walt, lo que habría motivado, bajo el paradigma de actuación en contrapeso (*balancing*), la creación de una coalición global antisoviética¹⁶³. En las palabras de Walt:

States form alliances primarily to balance against threats. Threats, in turn, are a function of power, geographic proximity, offensive capabilities, and perceived intentions. Throughout the Cold War, the Soviet Union posed a greater threat to the major powers of Eurasia than the United States did. As "balance-of-threat" theory predicts, these states balanced by allying with the United States, creating a global coalition that was both remarkably stable and significantly stronger than the Soviet alliance network¹⁶⁴.

Es importante considerar, sin embargo, que las consideraciones de Walt no sugieren la primacía del elemento subjetivo. Como un autor heredero de una tradición realista, él considera que la ideología no debe ser considerada la razón central para

¹⁶⁰ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, 2009, p. 5.

¹⁶¹ WALT (1987). Pp. 9, 26.

¹⁶² *Ibid.* P. 17.

¹⁶³ *Id.* P. VI.

¹⁶⁴ *Id.*, P. VI.

comprender las opciones estratégicas de los Estados. De acuerdo con los supuestos realistas, Walt argumenta que, en realidad, muchas alianzas que suelen presentarse como ideológicas serían, en realidad, un movimiento de contraposición (*balancing*), considerada una estrategia dominante estimulada por la correlación de fuerzas en el sistema internacional y por la preocupación central de un Estado en no ser dominado (sea por un opositor o por un aliado).¹⁶⁵ No obstante, Stephen Walt reconoce que la adhesión a ideologías y su asociación a consideraciones de seguridad no pueden ser subestimadas. Según el autor, no solamente Estados con ideologías domésticas similares presentarían una tendencia en establecer alianzas, sino que configuraciones de poder bipolares y Estados que no se encuentran en una situación de peligro inmediato tendrían a conferir más importancia a consideraciones ideológicas.¹⁶⁶ Este parece haber sido el caso del gobierno de Eurico Gaspar Dutra.

5.4. La opción de la administración Dutra – *qualis rex, talis grex*.

Los años de la presidencia de Eurico Gaspar Dutra fueron marcados, estructuralmente, por la consolidación del conflicto bipolar. Eric J. Hobsbawm sostiene, sobre este contexto, que el periodo entre la enunciación formal de la Doctrina Truman, en marzo de 1947, y la dimisión del general Douglas MacArthur, en abril de 1951 fue el periodo más explosivo en toda la Guerra Fría¹⁶⁷.

De hecho, en su mandato, entre 1946 y 1951, el jefe de Estado brasileño en el *Palácio do Catete* fue testigo de los hitos iniciales de la Guerra Fría. En julio de 1948, la Unión Soviética iniciaría el bloqueo del acceso terrestre a Berlín Occidental. En abril de 1949, sería formalizada la Organización del Tratado del Atlántico Norte, meses antes de Moscú realizar su primer ensayo nuclear, en agosto del mismo año, y de la proclamación, por los comunistas en Beijing, de la creación de la República Popular China el 21 de septiembre de 1949. En junio de 1950, a su vez, empezó la Guerra de Corea, por ocasión de la cual Douglas MacArthur y Mao Zedong consideraran concretamente la posibilidad de expansión del conflicto, llevando así a una posibilidad concreta de utilización de armas nucleares.¹⁶⁸

¹⁶⁵ *Id.*, Pp. 5, 18.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 40.

¹⁶⁷ HOBBSAWM (1995). P. 83.

¹⁶⁸ STUECK, William Whitney. *The Korean war: an international history*. New Jersey: Princeton University Press, 1995, p. 121.

Quizás el análisis del diplomático estadounidense destinado a Moscú, George F. Kennan, acerca de la supuesta intención y motivación de la Unión Soviética capture la percepción de analistas occidentales cuanto a la amenaza representada por los soviéticos en este momento. El 2 de febrero de 1946, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos consultó la embajada del país en Moscú cuanto a las razones que motivarían la resistencia soviética a integrar el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, no obstante la participación del Kremlin en la conferencia de Bretton Woods, responsable de su creación. Como respuesta, en lo que sería conocido como el “Telegrama Largo”, Kennan, en alrededor de ocho mil palabras, estableció las líneas maestras de lo que daría origen a la “política de contención” empleada por Washington¹⁶⁹.

Considerando que, de manera distinta a los estadounidenses, los rusos siempre hubieran tenido vecinos hostiles, existiría una “visión de mundo neurótica” de Moscú, basada en una “sensación de inseguridad instintiva rusa” que motivaría un conflicto total con poderes rivales¹⁷⁰. Como resultado de la consecuente tendencia soviética a siempre buscar más territorios, estratégica histórica rusa para disminuir la percepción de inseguridad y la penetración militar de vecinos, la decisión estratégica racional para los Estados Unidos sería una “contención de largo plazo, paciente pero firme y vigilante de tendencias expansivas rusas”.¹⁷¹ Posteriormente, en 1947, bajo el seudónimo de “Mr. X”, George Kennan publicó en el reconocido periódico *Foreign Affairs*, el artículo “X”, sobre “Las Fuentes de la Conducta Soviética”¹⁷², haciendo público al mundo las consideraciones estratégicas de Washington.

Este contexto internacional de recrudecimiento del conflicto bipolar, así como la polarización social interna a Brasil, afectarían de manera directa la formulación de la política exterior brasileña. La diplomacia de Brasil, bajo la administración Dutra, tuvo como estrategia principal lo que los profesores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno consideran un “completo alineamiento” en términos políticos¹⁷³ con los Estados Unidos. La gran estrategia de Brasil, entonces, presentó como condicionante central la adopción, bajo una doctrina de *respice polum*, de una táctica de *bandwagonning* que, influenciada

¹⁶⁹ GADDIS (2011). Pp. 455, 456, 520.

¹⁷⁰ KENNAN, George F. The long telegram. Answer to Dept’s 284, Feb. 3, Moscow, February 22, 1946, p. 5-6.

¹⁷¹ GADDIS (2011). Pp. 415, 446, 515, 544

¹⁷² *Ibid.* P. 212.

¹⁷³ CERVO (2011). P. 291.

por el contexto fuertemente anticomunista, no se basaba en una percepción objetiva de los riesgos y de las capacidades de poder del país. Por esa razón, como veremos, el resultado final de los años Dutra fue una frustración diplomática del Estado sudamericano¹⁷⁴, que no recibió contrapartidas materiales efectivas resultantes de su decisión de asociarse a Washington.

En 1946, momento en que Eurico Gaspar Dutra llegó a la presidencia brasileña, en términos geopolíticos, no había amenazas claras al Estado brasileño provenientes de Estados marxistas-leninistas. La Unión Soviética en la distante Eurasia no contaba entonces con puntos decisivos de penetración en el continente americano (como lograría posteriormente establecer). La revolución cubana solamente ocurriría después de más de una década y episodios regionales importantes, como el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, en Colombia, inaugurarían el turbulento periodo conocido como “la violencia” en Colombia solamente en 1948¹⁷⁵. No obstante, en este contexto, ya en octubre de 1947, e ignorando el impacto de la decisión sobre el pleito brasileño de convertirse en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la administración Dutra, movida por consideraciones ideológicas, rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, solicitando a los Estados Unidos la continuidad de la representación de eventuales intereses brasileños junto a Moscú¹⁷⁶. Decisiones como esta indican que, utilizando la terminología de la profesora Nina Silove, no sería demasiado afirmar que el “gran plan” que guiaba la administración Dutra en su interacción diplomática sería la adhesión pura y simple a los Estados Unidos como primera y más importante consideración estratégica.

Lo sucedido en Brasil, en realidad, de un punto de vista teórico, coincide no solamente con los supuesto realista neoclásicos de que las percepciones ideológicas de los encargados de la formulación de la política exterior (en nuestro caso, el fuerte anticomunismo del *establishment* brasileño) pueden llevar a cálculos estratégicos equivocados y no totalmente alineados con los condicionantes sistémicos,¹⁷⁷ sino que también se adecuan a las predicciones de Stephen Walt de que Estados que no se

¹⁷⁴ *Ibid.* P. 298.

¹⁷⁵ MEJÍA, Germán R, LAROSA, Michael J. Colombia: a concise contemporary history. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2012, p. 200.

¹⁷⁶ GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018, p. 125.

¹⁷⁷ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, 2009, pp. 4-5, 7.

encuentran en una situación de peligro inmediato tendrían a conferir más importancia a consideraciones ideológicas.¹⁷⁸

En este sentido, las medidas internas adoptadas por Eurico Gaspar Dutra son suficientes para constatar la importancia de condicionantes ideológicos en el gabinete de la presidencia brasileña. Historiadores como Boris Fausto mencionan que la defensa de la legalidad, característica siempre subrayada por defensores de Dutra, sería muchas veces olvidada cuando el tema se relacionaba a opositores comunistas o a trabajadores organizados. El académico, incluso, sostiene que, aunque la influencia de individuos marxistas fuera real en sindicatos brasileños, entonces, el fuerte anticomunismo de la administración Dutra funcionó como motivador de un intento consciente de “romper el espinazo” de organizaciones de trabajadores. En este ámbito, la edición del Decreto-Lei 9.070, de marzo de 1946, representa evidencia de esta estrategia. El documento, que reglamentaba el derecho de huelga, tornaba ilícita la interrupción de la continuidad de “actividades esenciales” definidas de una manera tan amplia que Cesarino Júnior, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo y uno de los precursores del derecho del trabajo en Brasil, consideró que la regla, en realidad, solamente permitiría huelgas en perfumerías¹⁷⁹.

Las preferencias ideológicas de Dutra, sin embargo, no se limitarían a la organización de la clase obrera propiamente. Las instituciones políticas legales y abiertamente asociadas al marxismo-leninismo también serían perseguidas. En el mismo mes de octubre de 1947, en que el canciller Raúl Fernandes rompería relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, el *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), tuvo su registro electoral anulado¹⁸⁰. Meses después, en enero de 1948, una ley aprobada por el Congreso Nacional determinó la revocación del mandato de diputados, senadores y demás miembros del poder ejecutivo elegidos por el partido¹⁸¹.

Las posiciones internas altamente anticomunistas se reflejaban en una política exterior que parecía exagerar los riesgos a la seguridad de Brasil resultantes del “peligro rojo” y que, buscando el apoyo de los Estados Unidos, esperaba obtener asistencia de Washington en áreas estratégicas, como la cooperación económica y militar. Francisco Doratioto y Carlos Eduardo Vidigal, sobre este periodo, argumentan que el gobierno

¹⁷⁸ WALT (1987). P. 40.

¹⁷⁹ FAUSTO (1995). P. 402.

¹⁸⁰ GARCIA (2018). P. 125.

¹⁸¹ FAUSTO (1995). P. 403.

Dutra buscó adaptarse a una nueva realidad internacional “alimentando una convicción válida para la época de la guerra, pero que se mostraría equivocada para las nuevas condiciones de la posguerra, es decir, la permanencia de relaciones especiales entre Brasil y los Estados Unidos”. La secuencia de concesiones diplomáticas hechas a Estados Unidos, con el objetivo de obtener la simpatía de Washington, permitieron a los académicos concluir que los errores estratégicos de Dutra hicieron con que “el alineamiento, que bajo Vargas tenía un carácter instrumental, se convertía en práctica y finalidad de la política exterior brasileña”¹⁸².

Esta conclusión de que existió un error estratégico en la formulación de la inserción internacional brasileña no se encuentra solamente en las conclusiones de Doratioto y Vidigal. Gerson Moura y Leslie Bethell definirían los años Dutra como un periodo de “alineamiento sin recompensa”, en que la pérdida de importancia estratégica de Brasil con el fin del conflicto mundial haría que “no hubiese ganancias políticas, económicas o militares a ser obtenidas” de los Estados Unidos¹⁸³. De manera similar, João Daniel de Almeida, agrega que, a lo largo de los años Dutra, permanecería, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, la “ilusión” de manutención de una “alianza especial” entre Brasil y Estados Unidos, en un contexto en que la realidad internacional se presentaba muy distinta del periodo anterior al conflicto mundial. João Daniel, incluso, considera que, de manera complementaria al “anticomunismo autóctono” de Dutra, la lectura equivocada de que Brasil podría mantener su nivel de importancia en la asociación bilateral fue también relevante para la determinación de una estrategia de fuerte adhesión a Washington¹⁸⁴.

De cualquiera manera, el resultado final de esta confluencia de factores, conforme sostiene João Daniel Almeida, con base en la obra de Gerson Moura, fue una política exterior en que el gobierno buscaba “ser más realista que el rey” y que, con la excepción de ámbitos como discusiones económicas en el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), en que Itamaraty continuaba su defensa de tesis desarrollistas¹⁸⁵, la política exterior del país muchas veces se convirtió en una herramienta prácticamente capturada por la dialéctica política interna. El siguiente extracto de Gerson Moura, a que

¹⁸² DORATIOTO (2014). Pp. 100-101.

¹⁸³ MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil: 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012, pp. 21-22.

¹⁸⁴ ALMEIDA, João Daniel de. *História do Brasil*. Brasília, FUNAG, 2013, pp. 389, 399, 421, 420.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 421

también hace referencia textual directa la obra de João Daniel de Almeida¹⁸⁶, deja clara la relación directa entre anticomunismo interno y las directrices de política exterior del gobierno Dutra:

Enquanto nos Estados Unidos o antissovietismo era parte de uma estratégia de seu sistema de poder, no Brasil era uma arma de autoritarismo, um modo específico de controlar o conflito de classes nesta sociedade. Naturalmente, as classes dirigentes brasileiras deram as boas-vindas à ideologia política ocidental de um “mundo livre”, já que esta complementava suas preocupações domésticas¹⁸⁷.

¿Cómo se ha reflejado, de manera específica, este error de cálculo estratégico en la política exterior brasileña? En una adhesión a la agenda de seguridad estadounidense sin garantías efectivas de que habría una contrapartida a concesiones efectuadas por Brasil. El 2 de septiembre de 1947, por ocasión de la Conferencia Interamericana para la Manutención de la Paz y la Seguridad en el Continente, sería firmado, en Rio de Janeiro, con la presencia del presidente estadounidense Harry Truman, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El tratado, que en su artículo 3º establece que cualquier ataque armado contra un Estado americano será considerado un ataque contra todos¹⁸⁸, funcionará posteriormente como elemento central para organizar el apoyo del continente americano a Washington contra la Unión Soviética bajo un paradigma de defensa colectiva. La firma del tratado, incluso, no fue la única demostración de alineamiento político de Brasil con relación a los Estados Unidos. En 1948, mientras ocurrían los protestos conocidos como “Bogotazo”, tras el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, Brasil firmaba en Bogotá, como miembro fundador, en la IX Conferencia Internacional Americana, la carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹⁸⁹, involucrándose rápidamente en el sistema continental estructurado bajo la preeminencia los Estados Unidos.

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ MOURA (2012). P. 238.

¹⁸⁸ GARCIA (2018). P. 125.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 126.

La asociación a iniciativas de Washington tampoco se limitaba al contexto regional. En el ámbito multilateral, y especialmente en la Organización de las Naciones Unidas, João Daniel de Almeida clasifica la estratégica del gobierno brasileño como una “visión subordinada” tan intensa que habría motivado críticas del propio representante del país en la organización. Oswaldo Aranha, elegido presidente del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en 1946 y 1947, respectivamente, y un americanista cuando canciller entre 1938 y 1944, ocasionalmente entró en conflicto con la Secretaría de Estado por considerar desrazonadas sus instrucciones para seguir el voto estadounidense en demostración de unidad occidental¹⁹⁰.

El mismo eje conductor central de asociación a la posición de los Estados Unidos se percibía en temas y cuestiones dispares. El gobierno brasileño apoyó la intervención occidental en la guerra civil griega, entonces, con la justificativa de que sería un “reflejo de la guerra política desencadenada por el comunismo internacional en distintos países para dominar el mundo” y se puso “naturalmente opuesto a conceder cualquier forma de reconocimiento a la República Popular China” tras su proclamación por Mao Zedong en 1949. Brasil igualmente apoyó Washington en la cuestión coreana, reconociendo la República de Corea en 1949, siguiendo el voto de los Estados Unidos en la ONU tras el inicio de la guerra en la península y, bajo instrucciones del propio presidente Dutra, que solicitó una donación para el esfuerzo militar occidental de alrededor de US\$ 2,7 millones al Congreso Nacional brasileño, estuvo dispuesto a ofrecer gratuitamente material estratégico a las tropas de la ONU durante el conflicto¹⁹¹.

El involucramiento de las autoridades brasileñas con el americanismo, bajo un plan de adhesión a los Estados Unidos, era igualmente compartido por representantes del estado sudamericano en la capital estadounidense. Telegramas de la Embajada de Brasil en Washington de 1950 indican que, en el mismo contexto en que el agregado naval de Brasil en Estados Unidos relataba discusiones en la Junta Interamericana de Defensa acerca de eventual aplicación de la cláusula de defensa colectiva prevista en el artículo 6º del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹⁹², el embajador de Brasil en Washington, Maurício Nabuco, posteriormente a la realización de gestiones estadounidenses para la participación brasileña en la Guerra de Corea¹⁹³, sugería a la

¹⁹⁰ ALMEIDA (2013). Pp. 389, 399, 421, 420.

¹⁹¹ MOURA (2012). Pp. 21-22.

¹⁹² ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 5499 de la Embajada de Brasil en Washington en 6-7/12/1950.

¹⁹³ _____ Telegrama 3200 de la Embajada de Brasil en Washington en 28-29/7/1950.

Secretaría de Estado brasileña el envío de dos destructores¹⁹⁴, con base no en preocupaciones securitarias para Brasil, sino que con el objetivo directo de estrechar los lazos con los Estados Unidos. En su comunicación del 27 de junio de 1950, el embajador Mauricio Nabuco afirma que:

O Embaixador de El Salvador convocou hoje uma reunião do corpo diplomático latino-americano para tratar da situação. O embaixador da Colômbia fez grande discurso, demonstrando a decepção causada nos Estados Unidos da América por falta de cooperação prática dos Estados americanos na luta na Coreia.

(...)

Limitei-me a ouvir, mas devo dizer a Vossa Excelência que há decepção aqui, sobretudo em relação ao Brasil, que julgam o mais capaz pela sua experiência na última guerra e o mais preparado para prestar auxílio efetivo, por não se ter ainda manifestado definitivamente sobre aquele auxílio¹⁹⁵.

En el día siguiente, el embajador brasileño, finalmente, registra lo que percibía como posible solución:

Receio que, neste momento, deem preferência aos que vão contribuir para a campanha da Coreia; talvez pudéssemos oferecer dois “destroyers”. A impressão aqui seria grande e de efeitos utilíssimos¹⁹⁶.

Esa postura también se reflejaba en la continua preocupación, percibida en la correspondencia diplomática, con cuestiones asociadas a la dialéctica ideológica bipolar. En 1948, la serie telegráfica remetida a Brasil registraba la obtención, junto al Departamento de Estado, de informaciones sobre disidente anticomunista húngaro que buscaba permanecer en territorio brasileño¹⁹⁷ y relataba esfuerzos para investigar, junto

¹⁹⁴ _____. Telegrama 3198 de la Embajada de Brasil en Washington en 28/7/1950.

¹⁹⁵ _____. Telegrama 3183 de la Embajada de Brasil en Washington en 27/1950.

¹⁹⁶ _____. Telegrama 3198 de la Embajada de Brasil en Washington en 28/7/1950.

¹⁹⁷ _____. Telegrama 7588 de la Embajada de Brasil en Washington en 9-16/11/1948.

al FBI, la veracidad de denuncias recibidas por el Cónsul de Brasil en Miami acerca de acusaciones de comunismo contra individuos específicos¹⁹⁸. Posteriormente, en 1950, el embajador de Brasil en Washington, que relató haber sido invitado a una conferencia sobre “actividades comunistas en América Latina”, fue consultado por el embajador boliviano para la realización de gestiones con el objetivo de envío a Bolivia, por los Estados Unidos, de “técnicos especializados en la represión al comunismo”¹⁹⁹ y opinó ser “evidente” la “inspiración comunista” de críticas contra George Kennan tras la publicación de su artículo “Las Fuentes de la Conducta Soviética”²⁰⁰.

De manera semejante, pero igualmente representativa del nivel de adhesión a Washington, la serie telegráfica indica implícitamente que por lo menos se cogitaba la posibilidad de un pacto secreto adicional entre Brasil y los Estados Unidos complementar al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). La iniciativa, no obstante, habría sido rechazada por Washington. Entre el 13 y 14 de diciembre de 1948, Mauricio Nabuco relata:

*Contudo, posso informar que os Estados Unidos cumprirão para conosco, em qualquer eventualidade, todas as suas obrigações decorrentes do Tratado do Rio de Janeiro, mas não poderão, conforme me foi dito mais de uma vez pelo Departamento de Estado, ligar-se por um pacto secreto com o Brasil porque isso seria uma violação às nossas obrigações internacionais comuns. Essas são as palavras que ouvi e transcrevo integralmente*²⁰¹.

Como se percibe por la sucesión de concesiones diplomáticas hechas en pro de la agenda de seguridad de los Estados Unidos, es justificada la afirmación del profesor Gerson Moura de que “el gobierno Dutra estaba completamente comprometido con la causa de la Guerra Fría”²⁰². En las palabras del académico:

¹⁹⁸ _____. Telegrama 5765 de la Embajada de Brasil en Washington en 9/12/48.

¹⁹⁹ _____. Telegrama 1692 de la Embajada de Brasil en Washington en 4/5/1950.

²⁰⁰ _____. Telegrama 892 de la Embajada de Brasil en Washington en 8/3/1950.

²⁰¹ _____. Telegrama 5840 de la Embajada de Brasil en Washington en 13-14/3/1948.

²⁰² MOURA, Gerson. *Relações exteriores do Brasil: 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012, pp. 246.

*O alinhamento oficial do Brasil aos Estados Unidos continuou a ser sinônimo de antissovietismo e medo da revolução social. Assim, a política externa do Brasil foi perfeitamente representada pelos pressupostos da guerra fria e as ações do Itamaraty foram consistentes com esta visão ideológica da política internacional até o fim da década*²⁰³.

Naturalmente, para evaluar los logros estratégicos de la elección de un plan de clara adhesión a un actor hegemónico en un contexto de pugna entre potencias, es importante considerar, de manera objetiva, los beneficios alcanzados por el país. ¿Qué resultados concretos obtuvo Brasil al adoptar como propios los condicionantes de seguridad de un país extranjero?

Más allá de la sensación de seguridad geopolítica, supuesto subjetivo de los planes, comportamiento y principio que condujeron a la adhesión a los Estados Unidos, Brasil logró diplomáticamente poco con la estrategia de alineamiento de los años Dutra. La opción de asociación incondicional a Washington, influenciada más por condicionantes internos que por amenazas concretas y objetivas al estado brasileño, aportó resultados frustrantes en el ámbito de la cooperación económica, en que el gobierno brasileño esperaba recibir beneficios por sus concesiones diplomáticas.

Francisco Doratioto y Carlos Eduardo Vidigal, al abordar la visita de Eurico Gaspar Dutra a Washington en 1949, la primera visita oficial de un gobernante brasileño a los Estados Unidos (Don Pedro II había visitado el país norteamericano en 1876, pero a título particular²⁰⁴), indican que la búsqueda de apoyo económico estadounidense para el desarrollo brasileño consistía en objetivo central del mandatario. Los resultados provenientes de la visita y de la coordinación con autoridades de los Estados Unidos, sin embargo, no alcanzarían las expectativas creadas²⁰⁵.

Ni siquiera el contacto directo entre altas autoridades fue capaz de impulsar la cooperación en este sector. Poco antes, en 1948, con el objetivo reforzar los lazos económicos con Brasil, la administración Truman envió al país una misión encabezada por John Abbink, miembro del Consejo Nacional de Comercio Exterior. Su objetivo era identificar los factores que retrasaban el crecimiento económico brasileño. Los

²⁰³ *Ibid.*, 245.

²⁰⁴ GARCIA (2018). Pp. 71, 127.

²⁰⁵ DORATIOTO (2014). P. 103.

resultados de la investigación, publicados tras el apoyo técnico del economista Otávio Gouveia de Bulhões y de una equipe brasileña organizada alrededor de la Comisión Técnica Mixta Brasil-Estados Unidos, no fueron bien recibidos por industriales ni por militares de Brasil.

Como elemento central para el malestar resultante de sus conclusiones, tienen especial importancia la ortodoxia y la proposición de liberalización de obstáculos legales a la penetración del capital estadounidense en Brasil. Las propuestas de la Comisión enfrentaron la resistencia de especialistas gubernamentales brasileños, entonces fortalecidos por la reciente creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU y, conforme subraya Gerson Moura, por demás opositores de la propuesta de la administración Truman de consolidación de un “hemisferio cerrado”²⁰⁶. También asociado a la falta de sinergia, como recuerda la profesora Monica Hirst, la misión técnica organizada por John Abbink se limitó a emitir “vagas recomendaciones”, como incrementar la productividad brasileña, reorientar capitales internos y garantizar el aflujo de capitales a Brasil, contribuyendo, también por esa razón, para que el ámbito económico haya sido la mayor frustración del gobierno Dutra en su relación con los Estados Unidos²⁰⁷.

Paralelamente a las resistencias internas de sectores más nacionalistas del cuerpo burocrático brasileño, se percibe igualmente una preocupación estadounidense en evitar cualquier tipo de comprometimiento oficial inequívoco con el apoyo al desarrollo brasileño. Contribuyeron para esa posición la preocupación prioritaria de Washington con la reconstrucción europea, así como la dimensión de los obstáculos estructurales económicos enfrentados por Brasil, incluyendo una balanza de pagos deteriorada y que sería temporariamente remediada solo en 1949, en virtud del cambio del precio internacional del café²⁰⁸. El envío al congreso brasileño, el 19 de mayo de 1948, del “*Plano Salte*”, abarcando medidas para estimular el desarrollo de programas de salud, alimentación, transporte y energía²⁰⁹, demostraba la urgencia percibida por el

²⁰⁶ MOURA (2012). Pp. 222-223.

²⁰⁷ HIRST, Monica. As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional (evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI). Porto Alegre: Tese de doutorado em Estudos Estratégicos. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011, p. 25.

. p. 25

²⁰⁸ GOMES (2007). Pp. 85-86.

²⁰⁹ GARCIA (2018). Pp. 71, 126.

gobierno brasileño cuanto a soluciones para los problemas estructurales enfrentados por el Estado.

La posición de pasividad del gobierno de los Estados Unidos, no obstante, sería mantenida hasta el fin de la década²¹⁰. En diciembre de 1948, John Abbink, en telegrama destinado al Departamento de Estado, en Washington, por ocasión de sus dificultades en convencer interlocutores a implementar un proyecto liberal en Brasil, prácticamente admite el fracaso de la Misión Abbink y el desinterese de los Estados Unidos en buscar una solución de compromiso para la cooperación económica que tuviese en cuenta las preocupaciones del gobierno y de los grupos económicos brasileños:

Espero que el próximo Mensaje Presidencial al Congreso (de los Estados Unidos) contenga una referencia que indique que no nos hemos olvidado por completo de los problemas de América Latina. Esto será suficiente en el estado actual de las cosas. ²¹¹.

La falta de resultados concretos no pasó desapercibida en el gobierno brasileño. A lo largo de la Segunda Guerra Mundial, la participación de los países latinoamericanos en las importaciones estadounidenses saltara del 25% para el 42%, y las autoridades político-económicas brasileñas, en virtud de la participación militar de Brasil en el conflicto global, consideraban que su situación sería considerada un “caso especial” por Washington,²¹² especialmente tras esfuerzos para controlar la inflación y una política cambial inicialmente flexible, viabilizada en el marco de las instrucciones 13 y 17 de la *Superintendencia da Moeda e do Crédito* ya en 1946, el primer año del gobierno Dutra²¹³. La realidad, sin embargo, no se conformó a las expectativas brasileñas.

La falta de avances concretos en el programa de cooperación económica organizado por los Estados Unidos, en un contexto de apoyo geoestratégico irrestricto

²¹⁰ GOMES (2007). P. 86.

²¹¹ *Ibid.*, p.86.

²¹² *Ibid.*, pp. 79-80

²¹³ CERQUEIRA, Luiz Fernando; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; REIGOTO, Luhan Martins. Aspectos cambiais do Governo Dutra (1946-1951), p.3 in Textos Para Discussão. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2019.

de Brasil, se tornó aún más clara después de la promesa explícita de ayuda a naciones en desarrollo en el cuarto punto del discurso inaugural del presidente Harry Truman en enero de 1949 por ocasión de su victoria electoral²¹⁴. Como verdadera admisión institucional del fracaso de la gran estrategia de adhesión del gobierno Dutra, el canciller brasileño, Raul Fernandes, el 17 de enero de 1950, envió al embajador de los Estados Unidos en Brasil, Herschel Johnson, un documento que fue conocido como el “memorando de la frustración”²¹⁵.

El mensaje, formalizando a su socio hemisférico el descontentamiento brasileño con la ausencia de resultados concretos de la “relación especial” que solamente era percibida por Brasil, no fue suficiente para cambiar estructuralmente el patrón de interacción bilateral. Poco a poco, ya al final de los años Dutra, resultó evidente para sectores del gobierno y de la sociedad brasileña el error estratégico resultante de una apuesta en una adhesión incondicional constantemente reforzada sin la obtención de una reciprocidad concreta. Son resultados de un natural empeoramiento de los lazos diplomáticos el fracaso de los Estados Unidos en convencer Brasil a incrementar su comprometimiento con el esfuerzo de guerra en Corea enviando tropas al conflicto y, paralelamente, la estrategia adoptada por Getulio Vargas de explorar la falta de éxitos en el ámbito de la política exterior brasileña por ocasión de las elecciones presidenciales de 1950.²¹⁶

La realidad de los hechos, finalmente, evidenció los supuestos estratégicos desacertados del gobierno brasileño. A lo largo de todo el periodo presidencial de Eurico Gaspar Dutra, los Estados Unidos se mantuvieron distantes frente a demandas brasileñas, aún en cuestiones de importancia relevante para Brasil. La recusa del Eximbank cuanto a la concesión de préstamos para la construcción de una refinaría de petróleo en el país suramericano, la negativa al pedido de apoyo financiero para la reestructuración del sector de transporte marítimo y terrestre brasileño y hasta el rechazo de Washington a colaborar con la modernización de bases militares en el nordeste de Brasil utilizadas durante la Segunda Guerra Mundial demostraban que el apoyo previo a la construcción de la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN) había sido una situación

²¹⁴ GOMES (2007). P. 87.

²¹⁵ GARCIA (2018). P. 128.

²¹⁶ CERVO (2011). O. 299.

excepcional²¹⁷, justificada por el contexto del conflicto mundial y por la política de buena vecindad de los años Roosevelt.

El gobierno Dutra, así, percibió que su gran estrategia fue estructurada de una manera alejada de sus propias necesidades. La opción por adoptar como plan central de su inserción internacional la adhesión a una potencia hizo con que, en las palabras de Celso Lafer, el “alineamiento político” con Washington se convirtiese en el “*locus standi*” diplomático de Brasil.²¹⁸ Los años Dutra, por lo tanto, representaron un momento en que, en la estrategia de inserción internacional de Brasil, se confundieron objetivos con medios. La adopción del americanismo ideológico como principio central hizo con que la asociación con los Estados Unidos fuese traducida como la meta de política exterior, y no como mecanismo para alcanzar objetivos estratégicos.

En otras palabras, más allá de esperar por la buena voluntad de la diplomacia de los Estados Unidos y enviar comunicados reiterando la insatisfacción con la ausencia de reciprocidad en la relación bilateral, no había una percepción clara de como traducir el apoyo concedido a Washington en beneficios concretos. Conforme argumenta Rubens Ricupero, existía una incongruencia estratégica central en el plan de asociación al país norteamericano. Si el contexto de un liderazgo brasileño altamente anticomunista tornaría “natural” la percepción de una consonancia de valores con los Estados Unidos que justificaría un alineamiento geoestratégico, no existía una coincidencia de intereses en el ámbito económico, principal sector en que se esperaba la obtención de compensaciones por el apoyo político a Washington²¹⁹. Sería adicionalmente problemático el hecho de que, en el contexto de los años Dutra, la postura económica demandante brasileña, conforme evidenciado hasta en episodios multilaterales como la reivindicación de apoyo a Estados en desarrollo durante la Conferencia de La Habana (1947-1948) y sus esfuerzos para establecer un sistema multilateral de comercio, suponía considerable participación estatal en la economía. Ignorar una postura diplomática sectorial que, en la evaluación del diplomático Paulo Roberto de Almeida, no se ajustaba a los supuestos del “liberalismo privatista y de libre comercio” occidental²²⁰, constituiría otra falla en la lectura de los condicionantes de la relación que, igualmente, contribuía para una estrategia disfuncional.

²¹⁷ ALMEIDA (2013). P. 423.

²¹⁸ LAFER (2009). P. 93.

²¹⁹ RICUPERO (2017). P. 377.

²²⁰ *Ibid.* p. 377.

5.5. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)	Acotada	Ideología Polarización	<i>Principio:</i> americanismo
			<i>Plan:</i> adhesión a los Estados Unidos
			<i>Comportamiento:</i> concesiones diplomáticas

* Capacidad de poder relativa de Brasil

6. El segundo gobierno Vargas (1951 - 1954): la estrategia del equilibrista sin red

El regreso de Getúlio Vargas a la presidencia evidenciaría características de continuidad y de actualización en la agenda diplomática brasileña. Vargas buscaría inicialmente, como Dutra, un acercamiento diplomático con Washington, motivado ahora por consideraciones de naturaleza práctica. Sin embargo, a diferencia de la exitosa estrategia de regateo empleada por el propio Getúlio Vargas en la década de 1930, las restricciones del contexto internacional se asociarían a la polarización interna para crear nuevos obstáculos al presidente brasileño.

6.1. Un nuevo contexto de apertura entre las superpotencias

La Guerra de Corea, que tuvo lugar entre 1950 y 1953, fue uno de los eventos más letales del siglo XX. Eric Hobsbawm recuerda que el conflicto fue el cuarto con más muertes en el intervalo temporal considerado, solamente detrás de las dos guerras mundiales y de la segunda guerra sino-japonesa, entre 1937 a 1939. Los momentos iniciales del enfrentamiento armado son considerados por Hobsbawm como parte del “periodo más explosivo” de la Guerra Fría, entre la enunciación de la Doctrina Truman, en marzo de 1947, y la dimisión del general Douglas MacArthur, en abril de 1951. El conflicto contabilizó la pérdida de entre tres y cuatro millones de vidas y, también asociado a la reciente proclamación de la República Popular China, estimuló la percepción, en el occidente, de que el marxismo-leninismo quizás representase una amenaza difícilmente contenida. El riesgo real de utilización de armas nucleares, la insistencia de MacArthur en expandir el conflicto contra Beijing y el pánico ocasionado por la evidencia de que las fuerzas chinas en Corea eran capaces de rechazar el avance de los Estados Unidos contribuyeron para el incremento de tensiones en el contexto diplomático del periodo en cuestión.²²¹

El estallido de un conflicto de dimensiones tan grandes, menos de una década después del fin de la Segunda Guerra mundial, tuvo consecuencias políticas y sociales relevantes. Tras la muerte de más jóvenes, en un contexto en que los avances y las retiradas de los batallones llevaban a una situación similar al *status quo ante bellum*, la determinación de Washington para invertir recursos y vidas en la guerra esmorecía. Ya

²²¹ HOBBSAWM (1995). Pp. 24, 229, 434, 465.

en junio de 1951, las bajas se acumulaban y la negociación diplomática para el fin de las hostilidades parecía la única solución viable, a pesar de la insistencia del presidente surcoreano, Syngman Rhee, en continuar el conflicto hasta la unificación del país. El 10 de julio de 1951, conversaciones empezaron en la ciudad de Kaesong para buscar una salida diplomática para la cuestión coreana o, por lo menos, para que fuera acordado un cese de hostilidades.²²²

Mas allá del inicio de negociaciones para pacificar la península coreana, otros eventos igualmente contribuían para un cambio en el patrón de interacciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En agosto de 1949, los soviéticos realizaron su ensayo nuclear en las estepas del territorio de Kazajistán. La explosión exitosa del dispositivo atómico eliminó el diferencial en capacidad ofensiva mantenido por los Estados Unidos desde la utilización de las bombas *Little Boy* y *Fat Man*, respectivamente en Hiroshima y Nagasaki, en agosto de 1945. El resultado inmediato de la adquisición de nueva capacidad militar por la Unión Soviética, nuevamente en las palabras de Eric Hobsbawm, fue “el abandono de la guerra como un instrumento de política” por Washington y por Moscú en sus cálculos estratégicos, ya que no reconocer la nueva situación de paridad nuclear representaría un “pacto de suicidio”²²³.

Internamente, en los Estados Unidos, el “temor rojo” se tornaba más intenso en los años iniciales de la década de 1950, y representaría una fuerza política relevante en todo ese periodo, alimentado por las tensiones crecientes de la Guerra Fría²²⁴. Posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, políticos republicanos pasaron a criticar autoridades demócratas por su supuesta inacción contra el comunismo. El principal representante de esta tendencia sería el senador Joseph McCarthy, exjuez elegido senador por Wisconsin en 1947. McCarthy, y otros miembros del Partido Republicano, argumentaban que la postura lenitiva del gobierno Truman y, adicionalmente, lo que clasificaban como una infiltración de agentes marxistas en el Departamento de Estado hubieran contribuido para la “pérdida” de China para el campo del comunismo. En la narrativa macartista, actividades de *think tanks* como el *Institute of Pacific Relations*, por ocasión de las cuales miembros del servicio exterior estadounidense habían manifestado opiniones críticas contra el gobierno de Chiang Kai-shek, ofrecían la

²²² LEE, Bong. *The Unfinished War: Korea*. New York: Algora Publishing, 2003, pp. 199, 201.

²²³ HOBBSBAWM (1995). P. 229.

²²⁴ PEACE, William. *Columbia University and the Mundial Upheaval Society: a Study in Academic Networking*, in *Anthropology at the Dawn of the Cold War*. London: Pluto Press, 2008, p.144

evidencia necesaria para acusaciones de simpatía por el marxismo-leninismo. Poco a poco, al inicio de los años 1950, la estrategia de contención del comunismo se convertía en una cuestión partidista. La atención mediática concedida a Joseph McCarthy en febrero de 1950, cuando el senador anunció poseer una lista con supuestos agentes comunistas infiltrados en el gobierno de los Estados Unidos, contribuyó para el incremento de tensiones. El inicio de la Guerra de Corea, meses después, en junio del mismo año, con el cruzamiento del paralelo 38 por fuerzas norcoreanas, daría aún más credibilidad a las acusaciones ante la opinión pública.²²⁵

No obstante, de manera inesperada, habría un cambio relevante en la relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que afectaría de manera estructural el sistema internacional. Uno de los factores determinantes de un nuevo periodo en que ocurrió una reducción de tensiones entre las dos superpotencias fue la elección del general Dwight David Eisenhower a la presidencia de los Estados Unidos. Un importante comandante militar envuelto en la coordinación de operaciones en África (*Operation Torch*) y en la batalla de Normandía (*Operation Overlord*), y habiendo ocupado el rango de comandante supremo aliado, Eisenhower no estuvo de acuerdo con parte de la organización geopolítica acordada entre los aliados al fin del conflicto mundial. En su percepción, las disposiciones del tratado de Yalta representarían un error estratégico. La disposición del acuerdo, con la división de áreas de influencias entre los aliados (que se volverían aún más claras tras el tratado de Potsdam y la división efectiva de Alemania), de acuerdo con el general, incrementarían una “fricción” entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, además de aislar la Unión Soviética. Su oposición personal a las decisiones en Washington, sin embargo, no le impidió llevar a cabo sus tareas como supervisor de la ocupación estadounidense e implementar las disposiciones acordadas²²⁶.

Por ocasión de su campaña presidencial, en 1952, ya se percibían dos de las características que definirían la actuación política de Eisenhower: su moderación y creencia en la cooperación. Al tentar apaciguar a distintos grupos que disputaban el control del Partido Republicano, Eisenhower admitió que era un “conservador en lo que se refería al dinero, pero un liberal en lo que respecta a los seres humanos”. Sus pronunciamientos públicos igualmente tendían a la moderación. Eisenhower criticaba la

²²⁵ SCHRECKER, Ellen. *American Inquisition: The Era of McCarthyism*. Maryland, Recorded Books, 2004, pp. 48-50.

²²⁶ DARBY, JEAN. *Dwight D. Eisenhower*. Minneapolis: Lerner Publications Company, 2004, p. 61.

conducción del conflicto en Corea y consideraba que los Estados Unidos deberían buscar una salida digna de la guerra. En cuanto a la relación con la Unión Soviética, en el marco del conflicto bipolar, el general afirmaba que Washington debería mantenerse fuerte militarmente, pero criticaba el clima de paranoia anticomunista. De manera específica, Eisenhower declaraba públicamente que no le gustaba la exageración de amenazas con fines políticos a que recurrían políticos en los Estados Unidos para asustar a la población.²²⁷

La elección de un presidente reconocido como un héroe de guerra y miembro del Partido Republicano contribuyó para la reducción del clima de persecución política en el gobierno de los Estados Unidos. Eisenhower asumió el cargo de presidente en enero de 1953 y su trayectoria militar y política lo hizo inmune a acusaciones de apatía hacia la oposición al comunismo o, más específicamente, de lenidad en cuanto a la contención de la influencia global de la Unión Soviética. Igualmente relevante para ese escenario fue la pérdida progresiva de credibilidad del senador Joseph McCarthy. Tras investigaciones de una comisión del Senado en 1952, la publicación del “*Hennings Report*” indicó comportamientos antiéticos e irregularidades en las declaraciones de impuestos de McCarthy. En 1954, el propio Senado censuró a Joseph McCarthy, considerando su comportamiento “inexcusable”²²⁸.

La ventana de oportunidad con el cambio de gobierno en Washington no sería tan representativa sin una apertura al diálogo simultánea por Moscú. La muerte de Stalin, en 1953, representó el evento necesario para que la Unión Soviética, así como los Estados Unidos, empezase un movimiento de reducción de tensiones. La ascensión de Nikita Khrushchev y el inicio del proceso de desestalinización fueron igualmente importantes para sostener un periodo de incipiente “convivencia” con Washington. Por ocasión del XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, Khrushchev, en su “discurso secreto”, proferido sin la presencia de comunistas extranjeros, condenó el culto a la personalidad de Iósif Stalin y las purgas ordenadas por el georgiano.

La consolidación del Khrushchev como líder soviético representó importante condicionante para que, a lo largo de los años 1950, los Estados Unidos y la Unión Soviética tácitamente aceptasen los límites de sus zonas de influencia.²²⁹ En sus memorias, al comentar el papel de Stalin en la Segunda Guerra Mundial y criticar el

²²⁷ DARBY (2004). Pp. 71-72.

²²⁸ SCHRECKER (2004). Pp. 50.

²²⁹ HOBSBAWM (1995). P. 397.

debilitamiento del Estado soviético ocasionado por la ejecución del comando militar y político a mando de su antecesor, se percibe una reticencia en cuanto a la manutención de una postura internacional conflictiva. Khrushchev, en el extracto literario, lamenta los más de 20 millones de soviéticos muertos en la Segunda Guerra Mundial y reconoce que, con el advenimiento de la tecnología nuclear, sería “difícil imaginar” el resultado final de un conflicto atómico y que “literalmente cualquier parte del globo podría ser incendiada y destruida”.²³⁰

Como resultado de este nuevo periodo, y en detrimento de declaraciones como las del secretario de Estado John Foster Dulles, de que los Estados Unidos emplearían una táctica de “retaliación masiva”, caso necesario, para frenar la expansión del comunismo e implementar una política de “*rollback*”, la administración Eisenhower, en realidad, adoptó una estrategia mucho más acotada, privilegiando solamente la manutención de los esfuerzos de contención en Europa y Asia, percibidos como prioridad geopolítica de la política exterior norteamericana. Para América del Sur, eso significó la continuidad de su local secundario en los planes de Washington. El crecimiento de la oposición a intervenciones militares en el “tercer mundo”, resultado directo de la Guerra de Corea, y la ausencia de un precedente revolucionario marxista-leninista hasta la victoria de Fidel Castro en 1959, en Cuba, mantenían la atención de Washington limitada a América Central y el Caribe. La deposición de Jacobo Árbenz, en Guatemala, en 1954, sin necesidad de una intervención militar directa por Washington, en ese contexto, ejemplifica no solamente la preferencia de Eisenhower por la utilización de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para implementar objetivos de política exterior²³¹, sino que puede ser comprendida como un refuerzo de la percepción de relativo control estadounidense sobre el continente, que, entonces, no sería directamente amenazado por Moscú.

6.2. El choque de percepciones: populismo y anticomunismo

En las elecciones de 1950, Getúlio Vargas se lanzó candidato por el PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*). Tras su apoyo a la candidatura de Eurico Gaspar Dutra, en 1945, Vargas mantuvo una actuación relativamente discreta, hasta durante su

²³⁰ KHRUSHCHEV, Nikita. *Memoirs of Nikita Khrushchev. Volume 2: Reformer (1945-1964)*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2006, 155-156.

²³¹ MOLLOY, Ivan. *Rolling back revolution: the emergence of low intensity conflict*. Sidmouth: Pluto Press, 2001, pp. 36-37.

mandato como senador. En los bastidores, sin embargo, GV organizaba su regreso a la escena política. Buscando alianzas con líderes políticos de sectores agrarios organizados alrededor del PSD (*Partido Social Democrático*), el exmandatario buscaba penetración electoral en reductos electorales más allá de su base urbana y obrera²³².

Ya en 1949, basándose en su conexión previa con grupos trabajadores, y tras garantías del siempre influyente general Góes Monteiro de que las fuerzas armadas no se opondrían a su elección, a condición de que fuesen respetadas la constitución y la corporación militar, Getúlio Vargas incrementó su actuación política. En poco tiempo, Vargas buscó presentarse no como Getúlio, el exdictador que progresivamente concentró poderes por 15 años, sino como Vargas, el demócrata que había concedido a la clase obrera beneficios sociales. Aunque no quede históricamente claro si los líderes de *Partido Comunista Brasileiro* (PCB) de hecho apoyaran a Vargas, aunque haya testigos en ese sentido, el discurso de GV, usualmente clasificado bajo el ambiguo y polifacético adjetivo “populista”, de hecho, guardaba sinergia con las aspiraciones del movimiento obrero, base del PCB.²³³

La victoria de Getúlio Vargas y el inicio de su mandato, el 31 de enero de 1951, no contribuyó para pacificar el ambiente interno inestable en Brasil. La *União Democrática Nacional* (UDN), que tuvo su candidato, brigadier Eduardo Gomes, vencido por Getúlio, ya en los primeros momentos de su gobierno, propuso la interpretación de que la victoria de Vargas fuera ilegal, porque el candidato del PTB no obtuvo la mayoría absoluta de los votos. El historiador Boris Fausto, incluso, que considera el requisito jurídico alegado por la UDN como simplemente inexistente en la legislación de la época, afirma igualmente que la elección de Vargas fue el momento en que la oposición, que lo identificaba como un actor peligroso, empezó a abandonar el juego democrático, buscando las fuerzas armadas para una posible intervención²³⁴.

De manera paralela, cambios institucionales contribuirían para que el clima de tensión y polarización interna que había caracterizado la administración Dutra continuase. Desde su creación en junio de 1887, el *Clube Militar* había funcionado como importante indicador de las tendencias políticas de las fuerzas armadas. A lo largo del segundo gobierno Vargas, las elecciones para el comando de la institución crearon razones para preocupación adicional en la Presidencia de la República. Getúlio Vargas,

²³² GOMES (2007). P. 296.

²³³ *Ibid.*, 297-298.

²³⁴ FAUSTO (1995). P. 406.

luego de su victoria electoral, nombró al nacionalista Estillac Leal como ministro de la Guerra. Leal fuera previamente presidente del *Clube Militar* en 1950, por ocasión de la administración de Eurico Gaspar Dutra, pero su designación no fuera fue del agrado de todo el cuerpo castrense. A finales de 1950, el periódico del *Clube Militar*, bajo el comando de un nacionalista, publicó un artículo abogando por la neutralidad brasileña en la Guerra de Corea, considerada un producto directo de la tensión entre las superpotencias. El ensayo fue rechazado por una carta firmada por 600 oficiales, que identificaban posiciones “rusófilas” en su texto y, como resultado, se suspendió temporariamente la publicación del periódico.²³⁵

La fractura interna en el cuerpo militar se volvió aún más explícita en 1952, año en que Estillac Leal renunció al Ministerio de la Guerra, presionado por opositores en las fuerzas armadas. Dos meses después de la renuncia de Leal, tuvo lugar nuevamente la elección del cuerpo director del *Clube Militar*. Estillac Leal y Horta Barbosa, presidente y vicepresidente, ambos nacionalistas, fueron vencidos por Alcides Etchegoyen y Néelson de Melo. Mientras Leal y Barbosa recibieron 4489 votos, sus opositores, Etchegoyen y Melo, recibieron 8288 votos. La caída de Estillac Leal y su derrota en las elecciones de la prestigiosa institución militar representaban una indicación de que la mayoría del cuerpo de oficiales castrenses, en el contexto de la Guerra Fría, rechazaba posturas más nacionalistas en pro de una aproximación con los Estados Unidos y el occidente.²³⁶

Aunque la presión social e institucional contra un presidente identificado con una política nacionalista se incrementaba, Getúlio Vargas, interna (y también externamente, como veremos) buscó adoptar una política de conciliación, implementando “regateos” para ocupar un espacio de árbitro social. Su decisión inicial de elegir un ministerio privilegiando a figuras conservadoras dentro del centrista PSD, sin embargo, no presentó el resultado esperado de apaciguar a la *União Democrática Nacional* (UDN) y sus liderazgos liberales, más cercanos a una posición favorable a los Estados Unidos²³⁷.

Getulio Vargas percibiría, poco a poco, que los tiempos habían cambiado. De modo distinto a los años 1930, la Unión Soviética era, en la década de 1950, una superpotencia y eso, por lo menos en las concepciones de parte de los grupos dirigentes

²³⁵ *Ibid.*, pp. 234, 406, 408

²³⁶ *Id.*

²³⁷ *Ibid.*, p. 406.

brasileños, incrementaba la credibilidad del discurso de amenaza comunista. El presidente en el *Palacio do Catete*, identificado con una agenda social afiliada a las clases obreras, en un contexto ideológicamente volátil, era percibido como un riesgo político por parte de la sociedad brasileña, e incluso por influyentes grupos civiles y militares. Como veremos, su política económica nacionalista, el nombramiento del carismático João Goulart para el Ministerio del Trabajo, decisiones como la elevación del salario mínimo y hasta temores de implantación de una “República sindicalista” en el país (término utilizado por los detractores del peronismo en Brasil²³⁸) contribuyeron para que, internamente, una postura nacionalista o populista fuera equiparada a una política que flirteaba con el marxismo.

Por esa razón, la “*Banda de Música*”, facción más exaltada de la UDN, lideraba fuerte oposición a Getúlio Vargas en el Congreso, oponiéndose a iniciativas del presidente. También representaba un elemento adicional de limitación al margen de maniobra de Vargas interna y externamente la constante oposición de grandes sectores de la prensa nacional. GV buscó contrarrestar la presión mediática por intermedio del periódico *Última Hora*, financiado por préstamos del *Banco do Brasil*, pero hasta esta iniciativa se volvió contra el mandatario y sus aliados, puesto que la oposición, capitaneada por Carlos Lacerda, convocó una comisión parlamentaria de investigación (CPI – *Comissão Parlamentar de Inquérito*) para, con aires macartistas, averiguar presuntas irregularidades relacionadas al vehículo de comunicación.²³⁹

El debate sobre el significado interno del segundo gobierno de Vargas se ubica más allá de los objetivos de ese trabajo. Para eso, sería necesario recurrir a las obras de distintos especialistas, como Ângela de Castro Gomes, Helio Jaguaribe, Thomas Skidmore, Maria Celina D’Araújo, Boris Fausto, Maria Antonieta Leopoldi²⁴⁰ y dedicar, muy probablemente, por lo menos una obra entera a las distintas interpretaciones historiográficas acerca del periodo. Para nuestro trabajo, que, en el marco del realismo neoclásico, considera el contexto interno, y, especialmente, características institucionales y la percepción de los tomadores de decisión como variables intervinientes que actúan como “filtro” de condicionantes estructurales en la política exterior de un Estado, es suficiente la conclusión de que el escenario interno se

²³⁸ *Id.*, p. 410, 416.

²³⁹ ALMEIDA (2013). Pp. 426, 429.

²⁴⁰ *Ibid.*, Pp. 429-430.

mantenía altamente polarizado, reflejando el discurso de embate ideológico asociado la Guerra Fría.

En ese sentido, no representa mera coincidencia el hecho de que la nota de suicidio que dejó Getúlio Vargas para la posteridad en 1954 indique lo que el entonces presidente calificó como “campanha clandestina de grupos internacionais” en alianza con grupos internos como uno de los factores para la poca libertad de actuación de que disponía. Tras la crisis política final de su gobierno, ocasionada por la tentativa de asesinato contra una de las principales voces de la oposición, Carlos Lacerda, y que culminó en la muerte del mayor Rubens Vaz, Getulio Vargas, en sus últimas palabras, afirmó que:

Mais uma vez as forças e os interesses contra o povo coordenaram-se e novamente se desencadeiam sobre mim. Não me acusam, insultam; não me combatem, caluniam, e não me dão o direito de defesa. Precisam sufocar a minha voz e impedir a minha ação, para que eu não continue a defender, como sempre defendi, o povo e principalmente os humildes.

Sigo o destino que me é imposto. Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho²⁴¹.

6.3. La estrategia internacional de segundo gobierno Vargas: el regateo nacionalista

La profesora Monica Hirst considera que el segundo gobierno Vargas fue un momento en que la estrategia brasileña de inserción internacional tuvo como

²⁴¹ BRASIL. Carta Testamento – Getúlio Vargas. Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>

característica central el intento fracasado de repetir la dinámica de interacción inmediatamente previa a la Segunda Guerra Mundial²⁴². En esa “política de regateo”²⁴³, Brasil buscaría apoyar política y militarmente a los Estados Unidos, con el objetivo de, en cambio, recibir auxilio económico para avanzar el proceso de industrialización y desarrollo del país²⁴⁴.

Es importante subrayar que, de manera distinta a la administración Dutra, el segundo gobierno Vargas no convirtió la adhesión a Estados Unidos en un objetivo de política exterior propiamente. Si, con Dutra, la asociación a Washington, impulsada por tensiones internas al escenario brasileño, se convirtió en la meta central de la política exterior brasileña, lo mismo no ocurrió con Getúlio Vargas.

El segundo gobierno de GV no cometió el error fundamental de confundir herramienta de política exterior con objetivos de política exterior. Para Vargas, el apoyo a los Estados Unidos era percibido como parte de una estrategia para alcanzar el desarrollo. Utilizando la terminología de la profesora Nina Silove,²⁴⁵ el “gran principio” que inspiraba el gobierno brasileño entonces, sería el desarrollismo, y no el americanismo. De manera similar, el “gran plan” de Getulio Vargas sería, utilizando la diplomacia, incrementar la capacidad del Estado brasileño para promover el desarrollo nacional y el “gran comportamiento” sería, como veremos más adelante, el acercamiento o alejamiento de los Estados Unidos, de acuerdo con lo que se percibía en el *Palácio do Catete* y en Itamaraty como curso de acción más útil estratégicamente.

La conciencia mucho más clara acerca de los objetivos nacionales de política exterior y de la distinción entre objetivos y herramientas es, posiblemente, una de las características centrales que diferencia la gran estrategia de los años Vargas en comparación con la administración Dutra. Esa es, incluso, la razón por la cual Luiz Alberto Moniz Bandeira subraya que el gobierno Vargas fue un momento central para la percepción de un “creciente choque de intereses entre Brasil y Estados Unidos”²⁴⁶.

Teóricamente, en términos metodológicos, se puede afirmar que la variable independiente que consideramos en nuestra ecuación metodológica, la capacidad de poder relativa de Brasil, no sufrió un cambio relevante entre la administración Dutra y el segundo gobierno Vargas. Conforme acentúa el excanciller Celso Lafer, el periodo

²⁴² HIRST (2011). P. 9.

²⁴³ ALMEIDA (2013). Pp. 426, 429.

²⁴⁴ HIRST (2011). P. 26.

²⁴⁵ SILOVE (2008). Pp. 27-57.

²⁴⁶ BANDEIRA (2011). P. 103.

entre 1951 y 1954 también fue caracterizado por un “limitado margen de maniobra” ocasionado por la configuración del sistema internacional²⁴⁷. En sintonía con los supuestos de la teoría realista neoclásica (y, en realidad, también del neorrealismo waltziano), la estructura del sistema internacional siguió ofreciendo claros límites a la actuación internacional de Brasil. En este sentido, los profesores Francisco Doratioto y Carlos Eduardo Vidigal también aseveran que el contexto internacional de oposición bipolar “condicionó fuertemente la elaboración de la política exterior brasileña”²⁴⁸. El incremento de tensiones y la incertidumbre en cuanto a la real dimensión que tomaría el conflicto en la península coreana, en un contexto de Guerra Fría, ofrecían límites a actuaciones nacionalistas²⁴⁹, conforme sería evidenciado por eventos como la deposición del presidente guatemalteco Jacobo Árbenz en 1954 o, en otro contexto regional, la derrocada de Mohammad Mosaddegh en Irán, un año antes.

Especialmente en cuanto al continente americano, en un periodo previo a la revolución cubana, los cuadros directivos en Washington seguían considerando la región latinoamericana como un área no prioritaria. Las preocupaciones del *State Department*, en un escenario inmediatamente posterior al fin de la guerra civil griega y de conflicto directo con la República Popular China, seguían asociadas a la política de contención en Asia y a la reconstrucción europea. Los Estados americanos, a lo largo del segundo gobierno Vargas, así como durante la administración Dutra, eran percibidos por Washington como una región de baja intensidad, firmemente en la esfera de influencia estadounidense.²⁵⁰

Sin embargo, en una de las inflexiones metodológicas no capturadas por el neorrealismo, aunque el sistema internacional no haya registrado un cambio relevante en los pocos años entre la presidencia de Eurico Gaspar Dutra y el regreso al poder de Getúlio Vargas, la política exterior de GV fue caracterizada por lo que Celso Lafer considera un nacionalismo pragmático limitado²⁵¹. En este sentido, la profesora Monica Hirst elucida que la presencia de autoridades con una lectura menos dogmática del sistema internacional, como el ministro de Hacienda Horácio Lafer, en el gabinete presidencial tuvieron un impacto en la reducción de factores ideológicos en la

²⁴⁷ LAFER (2009). P. 94.

²⁴⁸ DORATIOTO (2014). P.104.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Id.*, p. 105.

²⁵¹ LAFER (2009). P. 94.

conducción de la política exterior brasileña ²⁵². Esta aserción, nuevamente, es corroborada conceptualmente por la literatura realista neoclásica: Gustav Meibauer, profesor de la *London School of Economics and Political Science*, sostiene que el establecimiento de cualquier política pública es un proceso interpersonal de deliberación y persuasión y que, aunque en un sistema altamente jerarquizado, en que la decisión de un individuo tiene un peso central, la interacción de distintos actores es esencial para la tomada de decisiones²⁵³.

En el contexto brasileño del segundo gobierno Vargas, en realidad, no solamente el entorno del presidente sería caracterizado por una visión menos ideológica y menos doctrinaria. La personalidad y experiencia política del propio jefe de Estado, como demuestra su trayectoria en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, también serían factores importantes en la formulación de la política exterior brasileña. Vargas, anteriormente, ya había manifestado disposición para utilizar factores ideológicos con la meta de alcanzar objetivos personales y políticos, sin limitarse a eventual adhesión incondicional a un discurso dicotómico.

Conforme hemos visto, la trayectoria pública previa de Getulio Vargas fue caracterizada por gran maleabilidad política y por una capacidad de instrumentalizar distintos discursos para aumentar su ascendencia institucional y política. En 1937, el Plan Cohen, un documento forjado mezclando antisemitismo y anticomunismo, anunciando supuesto intento de fuerzas marxistas de tomar el poder en Brasil fue esencial para la proclamación del *Estado Novo* por Vargas, inaugurando una nueva fase de concentración de poder y reducción de libertades civiles. Posteriormente, el mismo Vargas, a finales de su primer periodo en el *Palácio do Catete*, y buscando algún tipo de control sobre el proceso de redemocratización y sobre las fuerzas políticas internas, en abril de 1945, autorizaría una amnistía política generalizada, que permitió la transformación del *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), creado en 1922, en una organización partidaria legalizada. En el mismo año, con la perspectiva de que Stalin emergería de la Segunda Guerra Mundial como un actor político ineludible, GV igualmente ordenó el inicio de gestiones para el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, suspendidas en 1917, por el no reconocimiento del gobierno bolchevique por Brasil. En este sentido, autores como Richard Bourne

²⁵² HIRST (2009). P. 295.

²⁵³ MEIBAUER, Gustav. Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. *Review of International Studies* (2020), 46:1,20–36, p. 30.

consideran que la supervivencia de Vargas por tantos años como una figura política central en el escenario político brasileño es resultado directo de su “habilidad para resolver los conflictos de intereses e ideologías que lo rodeaban, y su propia capacidad para personalizar una idea de interés nacional”.²⁵⁴

De este modo, por lo tanto, se puede considerar la preferencia por una inserción internacional pragmática, influenciada por el menor dogmatismo asociado al presidente y a por lo menos parte de su gabinete presidencial, como principal variable interviniente adicional existente en el periodo del segundo gobierno Vargas, si lo comparamos con los años de la administración Dutra. No obstante, la polarización ideológica interna a Brasil persistiría en la transición Dutra – Vargas, como se puede deducir por los incesantes ataques al presidente y a sus medidas nacionalistas y, en igual medida, por la crisis política que condujo a su suicidio. El anticomunismo que manifestaba parte de la sociedad e de las instituciones brasileñas, configurando una variable interviniente relevante, seguiría limitando la actuación externa del país. De igual manera, el propio contexto internacional bipolar en la Guerra Fría, principal condicionante de nuestra variable independiente, la capacidad de poder relativa de Brasil, también acotaría las opciones del mandatario brasileño. No obstante, la existencia de un presidente que priorizaba consideraciones de naturaleza práctica, y no ideológicas, en la formulación de la política exterior de Itamaraty ejerció una fuerza relevante en la estrategia de inserción internacional de Brasil.

¿Y cuál fue esa estrategia, en términos concretos? Francisco Luiz Corsi considera que la esencia de la política exterior del segundo gobierno Vargas fue la retomada, ahora en otro contexto, del carácter nacional-desarrollista que había caracterizado la gran estrategia de Brasil en los años 1930. En un mundo bipolar disputado por dos polos hegemónicos, Getúlio Vargas buscaría afirmar la pertenencia de Brasil al bloque geopolítico occidental, pero rechazaría cualquier tipo de alineamiento político automático e incondicional con los Estados Unidos.²⁵⁵

Por esa razón, la victoria de Vargas, en 1950, ocasionó una revisión de la relación con Washington²⁵⁶. Como afirmaría expresamente João Neves da Fontoura, el

²⁵⁴ BOURNE, Richard. Getúlio Vargas: A esfinge dos pampas. São Paulo: Geração Editorial, 2012, pp. 323, 324, 350.

²⁵⁵ CORSI, Francisco Luiz. Nacionalismo e política econômica: uma análise comparativa de Vargas e Perón. VII Congresso Brasileiro de História Econômica, Aracaju:UFS e Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2007 v. 1, pp. 16, 19.

²⁵⁶ HIRST (2009). P. 297.

primero canciller del nuevo gobierno de GV, por ocasión de su discurso en la Asamblea General de la ONU en 1952, Brasil ahora consideraba que sus “mayores problemas son los económicos” ²⁵⁷. En ese ámbito, incluso, se percibía una preocupación del mandatario brasileño y de su canciller en recuperar el poder de negociación de que el país no disponía desde el fin de la Segunda Guerra Mundial²⁵⁸. Para esto, Vargas estaba dispuesto a emprender cambios en la relación bilateral con los Estados Unidos de una manera mucho más intensa que Dutra.

Inicialmente, la estrategia de relación con los Estados Unidos buscó instrumentalizar aquella que sería, muy probablemente, la única opción viable no conflictiva para obtener recursos económicos del país anglosajón: el apoyo a la agenda de seguridad de Washington. Por ocasión de la IV Reunión de Consultas entre los dos Estados, en el primer semestre de 1951, fue debatida la posibilidad de envío de fuerzas militares brasileñas a la Guerra de Corea (una iniciativa nunca concretizada). Paralelamente, Brasil solicitó nuevos créditos del Eximbank para proyectos industriales, el establecimiento inmediato de una nueva comisión económica bilateral (la Comisión Mixta Brasil – Estados Unidos), el incentivo de la administración Truman a inversiones privadas estadounidenses hacia el país sudamericano y nuevos suministros bélicos. Como contrapartida a ese amplio paquete, la delegación brasileña utilizó como elemento de negociación un recurso especialmente importante en la nueva era nuclear: la posibilidad de exportación de materiales estratégicos como manganeso y minerales pesados conocidos como “arenas monacíticas” ²⁵⁹.

Posteriormente, en virtud de las consultas político-diplomáticas, avanzó entre las cancillerías la propuesta de un nuevo acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos. Si, en 1942, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, Rio de Janeiro y Washington habían acordado la utilización de bases militares geoestratégicas en el litoral brasileño, en 1952 los dos países firmaran un nuevo tratado militar. Sus disposiciones estrechaban la coordinación para la defensa conjunta hemisférica y la preparación de fuerzas para posterior disponibilización a las Naciones Unidas. La profesora Monica Hirst subraya la importancia diplomática del tratado para la estrategia brasileña, en el sentido de que el convenio internacional representaba importante concesión a Washington, por no establecer expresamente cualquier contrapartida económica para Brasil. El acuerdo, en

²⁵⁷ LAFER (2009). P. 94.

²⁵⁸ HIRST (2009), p. 297.

²⁵⁹ *Ibid.* P. 98.

realidad, representó una apuesta diplomática y gesto de confianza en una futura contrapartida de los Estados Unidos. Desafortunadamente para Vargas, la firma del tratado estremeció la relación entre el presidente y sectores nacionalistas del ejército, ejerciendo un papel relevante en la dimisión de su ministro de la Guerra, general Estillac Leal, que se encontraba presionado también en virtud de cuestiones asociadas al *Clube Militar*, como ya se ha mencionado.²⁶⁰

En realidad, semanas antes de la firma del acuerdo militar entre Estados Unidos y Brasil, Vargas había manifestado otro gesto de proximidad política, también utilizado para reducir las presiones del gobierno Truman por el envío de tropas militares brasileñas a Corea. En el mismo año de 1952, los dos países finalmente formalizaron el acercamiento en otro sector estratégico: el nuclear. Retomando las negociaciones de la IV Reunión de Consultas, y también un acuerdo previo de julio de 1945²⁶¹, el gobierno brasileño se comprometió a suministrar, por un periodo de 3 años, 15 mil toneladas de sales de cerio, tierras-raras y monacita²⁶². Con el objetivo de administrar el envío de los materiales estratégicos a los Estados Unidos, fue establecida, en Itamaraty, la Comisión de Exportación de Materiales Estratégicos (CEME), también en sintonía con la progresiva importancia de la energía nuclear para cuestiones asociadas a la política exterior y de seguridad²⁶³. Como sería esperado, el acuerdo igualmente incrementó la presión interna sobre la conducción de la política exterior por Getulio Vargas, en virtud de la creciente oposición entre nacionalistas y grupos asociados a una postura pro-Estados Unidos en el contexto bipolar de la Guerra Fría. Como reflejo de las concesiones diplomáticas de Vargas, fue creado, en el Legislativo brasileño, un frente parlamentario con el objetivo de oponerse a la política exterior del presidente²⁶⁴.

Ante concesiones en un sector tan estratégico, ¿cuáles habrían sido las contrapartidas ofrecidas por Estados Unidos? Muy pocas, si consideramos la perspectiva de un gobierno cuyo mandatario ya había criticado en su campaña electoral la conducción de la política exterior de su antecesor²⁶⁵. Como sería de esperar, el cambio de gobierno en Brasil no afectó la configuración de poder estructural del sistema internacional. La capacidad de negociación del gobierno brasileño (lo que se

²⁶⁰ *Ibid*, pp. 299-301.

²⁶¹ GARCIA (2018). P. 123.

²⁶² HIRST (2009). P. 301.

²⁶³ GARCIA (2018). P. 132.

²⁶⁴ HIRST (2009). P. 301-302.

²⁶⁵ CERVO (2011). P. 299.

reflejaba en su capacidad relativa de poder diplomático) se mantenía baja. En otras palabras, la ausencia de cambios en nuestra variable independiente se asocia a la obtención, por Río de Janeiro, de pocos resultados concretos provenientes de la relación bilateral con los Estados Unidos. En un contexto en que Brasil seguía no prioritario para Washington, ni siquiera la preferencia del mandatario brasileño por una política exterior pragmática (es decir, el cambio en nuestra variable interviniente) afectó de manera positiva, para el país sudamericano, la falta de éxito de su estrategia de inserción internacional. La gran estrategia de Vargas, aunque estructurada de manera distinta a la de Dutra, sería igualmente caracterizada por la frustración.

En términos militares, como contrapartida a las concesiones de Río de Janeiro consubstanciadas en el acuerdo militar y en el acuerdo nuclear de 1952, Brasil recibió, después de comprometerse a suministrar materiales estratégicos a los Estados Unidos, el envío de equipos de segunda mano utilizados por las fuerzas de defensa estadounidenses. En este sentido, específicamente, el profesor Eugênio Vargas Garcia, en sintonía con las consideraciones de Monica Hirst, considera que la ejecución del acuerdo de asistencia militar entre los dos países tuvo una ejecución “sin vinculación con las reivindicaciones económicas presentadas por el lado brasileño”^[1].

Si el resultado de la cooperación con los Estados Unidos no sería lo esperado en el ámbito castrense, las expectativas de Getúlio Vargas en cuanto al comprometimiento de país norteamericano con el desarrollo brasileño serían igualmente frustradas. Brasil, no obstante, seguía apoyando la agenda de seguridad de Washington, sin obtener de inmediato resultados concretos, en la expectativa de que eventualmente hubiese alguna recompensa. En el mes posterior a la firma del acuerdo de asistencia militar entre los dos países americanos, Río de Janeiro renovó sus gestos de apoyo a la actuación conjunta del bloque occidental en el contexto bipolar. Aunque con la victoria de los comunistas en la guerra civil china y la proclamación de la República Popular China en 1949, las fuerzas del Kuomintang mantuvieron el control sobre la isla de Taiwán. En abril de 1952, el gobierno brasileño, declaró su reconocimiento a la República de China y, en apoyo a los nacionalistas de Chiang Kai-shek, instaló una embajada en Taipéi²⁶⁶.

El inequívoco gesto poco contribuyó para un incremento del apoyo de Estados Unidos. Previamente, Washington y Río de Janeiro habían firmado, en diciembre de 1950, un acuerdo para el establecimiento de una nueva comisión económica, cuando

²⁶⁶ GARCIA (2018). P. 130.

Vargas, victorioso en su campaña presidencial, esperaba su toma de posesión el 31 de enero de 1951. La nueva instancia bilateral, de manera distinta a la Misión Abbink, de 1948, que no se destinaba a evaluar financiamiento para proyectos específicos, recibió del Departamento de Estado la incumbencia de preparar iniciativas concretas, con el objetivo de someterlas a instituciones de fomento, como el Banco Mundial y el Eximbank²⁶⁷. Impulsada por negociaciones asociadas a la IV Reunión de Consultas, la Comisión Mixta Brasil – Estados Unidos (*Joint Brazil-United States Economic Development Commission*, JBUSEDC), empezó a funcionar en julio de 1951. Ya en julio de 1952 quedaría clara la frustración del gobierno brasileño con el ritmo de sus trabajos²⁶⁸.

Poco antes, el canciller brasileño Neves da Fontoura, en 1951, durante la propia IV Reunión de Consultas, había buscado estratégicamente asociar la política de seguridad de los Estados Unidos a las solicitudes de brasileñas de apoyo económico al declarar que la promoción del desarrollo sería la mejor manera de impedir la penetración de ideologías exógenas (es decir, el comunismo) en América Latina. Entre 2 y 3 de julio de 1952, el secretario de Estado Dean Acheson realizó una visita a Brasil en la cual, para el gobierno brasileño, se hizo patente la amplitud de las expectativas de Washington en el ámbito de la seguridad y el límite de la cooperación económica ofrecida al país sudamericano. Menos de un mes antes de la visita de Acheson había sido creado el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)*²⁶⁹, por indicación de la Comisión Mixta Brasil-EUA y con el objetivo de financiar proyectos de infraestructura. En ese contexto, el gobierno brasileño, en función de su firme soporte a los Estados Unidos, esperaba un incremento de aportes financieros directos del país anglosajón. Sin embargo, la reticencia estadounidense en incrementar su apoyo a la política desarrollista de Brasil se volvió ineludible en los contactos de alto nivel.

La situación se volvería aún peor para las relaciones bilaterales en el año de 1953, con el cambio en la presidencia de los Estados Unidos. Previamente, el secretario de Estado Dean Acheson ya había expresado directamente al presidente Truman reservas sobre el real comprometimiento de Getúlio Vargas con relación al conflicto ideológico global. En un memorando confidencial del 1º de mayo de 1950, Acheson

²⁶⁷PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964). História Geral da civilização brasileira; t.3; v.11. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 88.

²⁶⁸ GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018, p. 128, 130.

²⁶⁹ Id, ibid, pp.129,130.

afirma, considerando la campaña presidencial de GV y su búsqueda por apoyo de la clase obrera, que Vargas defendía una “política socialista y definitivamente nacionalista” y que eso podría “colidir con la política que intentamos propagar en el campo de las relaciones internacionales”²⁷⁰. Si los dos años siguientes de concesiones diplomáticas de Brasil no habían sido suficientes para cambiar la disposición de los Estados Unidos para efectivamente invertir recursos en el país sudamericano, la llegada de Eisenhower a la presidencia tornaría esa posibilidad inviable.

El gobierno del general Dwight Eisenhower implementó un cambio en la política de ayuda internacional de Washington. El regreso del Partido Republicano a la Casa Blanca, dos décadas tras la elección de Herbert Hoover, debilitó los poderes del Eximbank. La administración de Eisenhower, a partir de 1953, privilegió el Banco Mundial como organismo determinante para la inversión de fondos aportados como ayuda internacional al desarrollo. En un contexto de obvia inexistencia de capacidad de influencia de Brasil sobre la política financiera global de los Estados Unidos (o, con un lenguaje más metodológico, en un momento en que nuestra variable independiente, la capacidad relativa de poder diplomático de Brasil, permite encontrar indicadores que demuestran debilidad en la relación bilateral), el cambio representó el acotamiento del margen de maniobra de Rio de Janeiro²⁷¹.

Sobre esta cuestión, Rubens Ricupero, indica, de manera clara, que el cambio en los mecanismos de financiamiento adoptados por Eisenhower fue “desastroso para Brasil”. Los criterios utilizados por el Banco Mundial para aportar recursos a países en desarrollo, en sintonía con las directrices ortodoxas del Fondo Monetario Internacional (FMI), penalizarían fuertemente la evaluación de la política económica brasileña. La insistencia del Banco Mundial en no compartir con el Eximbank la primacía en la aprobación de proyectos de desarrollo efectivamente tornaba nulo, o por lo menos mucho menos efectivo, el argumento de la reciprocidad política para la obtención, por Brasil, de recursos de los Estados Unidos²⁷².

En junio de 1953, en lo que los profesores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno consideran “el sepelio del mito del relacionamiento especial” entre los dos países, la administración Eisenhower extinguió unilateralmente la Comisión Mixta Brasil -

²⁷⁰ PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964). História Geral da civilização brasileira; t.3; v.11. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, p. 89.

²⁷¹ RICUPERO (2017). P. 384.

²⁷² *Ibid.* P. 384.

Estados Unidos²⁷³. La conclusión de los trabajos de la comisión, con la publicación de sólido análisis de la economía brasileña²⁷⁴, que iría, posteriormente, incorporarse a proyectos nacionales durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, no alcanzó el objetivo estadounidense de profundizar las relaciones bilaterales²⁷⁵. Hasta en el Congreso brasileño se manifestaron críticas contra lo que se percibía como la unilateralidad de la política de apoyo al desarrollo brasileño promovida por Washington. El acceso a préstamos del Eximbank y del BID, que se esperaba como resultado de los trabajos de la Comisión Mixta, era frecuentemente condicionado a la compra de materiales de Estados Unidos o direccionado a empresas extranjeras²⁷⁶. En total, la Comisión Mixta Brasil - Estados Unidos aprobó 41 proyectos en áreas como transporte y energía²⁷⁷ y, de los US\$ 380 millones solicitados, solamente US\$ 186 millones fueron obtenidos mediante gestiones de los Estados Unidos. Del total, aproximadamente un tercio de esos capitales, US\$ 60 millones, fueron destinados a solamente una empresa extranjera, la *Light and Power*, de Canadá²⁷⁸.

En conexión con la imposibilidad de obtener recursos efectivos para los objetivos desarrollistas nacionales, especialmente a partir de 1953, se percibe una corrección de rumbos en la política exterior brasileña. En los 14 meses que separan el anuncio de extinción de la Comisión Mixta y el suicidio de Getulio Vargas, en agosto de 1954, el ocupante del *Palácio do Catete* emprendería una serie de medidas que acentuarían el nacionalismo como elemento central de la política gubernamental brasileña. Esa característica, que corrobora la definición del eje conductor central de la gran estrategia de GV como el nacional-desarrollismo y no el americanismo, tuvo como ámbito de manifestación la política económica brasileña.

Posteriormente a 1953, lo que Amado Cervo y Clodoaldo Bueno clasifican como la “contradicción” de Vargas en su relación con el exterior es progresivamente resuelta. Una postura ambigua previa, que conciliaba gestos favorables a sectores pro-Estados Unidos, consubstanciados en los acuerdos militar y nuclear, con medidas apoyadas por grupos nacionalistas internos, como el rechazo al pedido de envío de tropas a Corea por

²⁷³ CERVO (2011). P. 300.

²⁷⁴ PIERUCCI (2007). P. 89.

²⁷⁵ CERVO (2011). P. 300.

²⁷⁶ *Ibid.* P. 300.

²⁷⁷ GARCIA (2018). P. 128.

²⁷⁸ RICUPERO (2017). P. 384.

la Secretaría General de la ONU, en junio de 1951,²⁷⁹ se convertirá en el apoyo sostenido del gobierno a una estrategia de obtención de recursos económicos para el desarrollo utilizando herramientas que no se enmarcan dentro de iniciativas típicamente apoyadas por Washington.

Con el objetivo de impulsar la economía y la industria nacional, en un ambiente de intensa polarización interna, el 3 de octubre de 1953, es creada la Petrobras, empresa totalmente estatal que contaría con el monopolio de extracción y refinación de petróleo. El proyecto inicial sometido por Getulio Vargas al Congreso, en diciembre de 1951, establecía la creación de una empresa con solamente la mayoría accionaria estatal. Vargas, en el mismo mes de 1951, en un discurso conciliatorio, afirmaría ser contrario a la “entrega de recursos naturales” del país, comparando la entrega del petróleo a una virtual entrega de la independencia nacional, pero defendería entusiasmadamente “el ingreso de capitales extranjeros en Brasil”²⁸⁰. La necesidad de recursos económicos y la dificultad para establecer un diálogo efectivo sobre el desarrollo brasileño con los Estados Unidos contribuyeron para que Vargas, con respecto al tema del petróleo, que se convirtió en la cuestión dominante de vida pública brasileña entre 1952 y 1953, haya adoptado, finalmente, una postura estatista, identificada con la izquierda y con grupos nacionalistas²⁸¹.

La creación de la Petrobras, sin embargo, no fue la única evidencia del nuevo ímpetu del presidente, que avanzaba con proyectos de control estatal de la economía que no habían sido propuestos ni siquiera cuando el mandatario actuaba de manera autoritaria en el *Estado Novo*. Getulio Vargas igualmente propuso la creación de una empresa pública en el ámbito eléctrico. No obstante, el ambiente polarizado y la situación de crisis interna que vivió el presidente en su último año de vida no permitirían la concretización de un nuevo monopolio estratégico en Brasil.²⁸²

No obstante, eso no impidió que GV avanzase un programa nacionalista deletéreo a los intereses de los Estados Unidos en áreas que no dependiesen directamente del Congreso o en las cuales se pudiesen implementar medidas de manera más ágil, contornando la polarización social esperada. El 9 de octubre de 1953, la *Superintendência da Moeda e do Crédito*, con funciones relativamente análogas a las

²⁷⁹ CERVO (2011). P. 302

²⁸⁰ BOURNE (2012). Pp. 415-416.

²⁸¹ *Ibid.* Pp. 417-418.

²⁸² *Id.* Pp. 418-419.

que tendría posteriormente un Banco Central, pero sometida directamente al ministro de Hacienda, publicó su Instrucción nº 70. La norma establecía un régimen de proteccionismo que instituía reglas con el objetivo de estimular la exportación de productos brasileños y de desestimular la importación de productos considerados “superfluos”.²⁸³

En su último año de vida, Getulio Vargas incluso volvió a la carga en una cuestión directamente asociada a los intereses de fuerte lobby en Washington. Previamente, en enero de 1952, el gobierno brasileño había publicado un decreto que reglamentaba la repatriación de beneficios y capitales. En poco tiempo esas restricciones fueron eliminadas por el Congreso brasileño mediante una ley aprobada en enero de 1953. En enero de 1954, a su vez, Vargas insistió en la medida, firmando nuevo decreto imponiendo el límite del 10% a la repatriación de capitales al exterior²⁸⁴.

En cierta medida, el suicidio de Getúlio Vargas, el 24 de agosto de 1954, representó su incapacidad de reeditar la estrategia de “regateo” previa a la Segunda Guerra Mundial. El ambiente interno, altamente polarizado, y el contexto internacional, bipolar y con la atención de Estados Unidos en Europa y Asia, no garantía a Brasil la misma capacidad de negociación con Washington. Teóricamente, sería razonable afirmar que el contexto internacional limitaba seriamente el margen de maniobra brasileño y que ni siquiera la preferencia del mandatario por una inserción internacional pragmática (la “nueva” variable interviniente identificada en el segundo gobierno Vargas, si lo comparamos con el gobierno Dutra) le aseguró a Itamaraty las condiciones para una política exterior capaz de alcanzar sus metas desarrollistas. Vargas optó, la mayor parte del tiempo, por una política de asociación con Estados Unidos. Sin embargo, frente al agotamiento de gestiones para mayor comprometimiento de Washington con la agenda de desarrollo brasileña, GV emprendió algo que el gobierno Dutra nunca osó: un viraje nacionalista, en pro de su objetivo desarrollista último.

Así como Dutra, GV no logró obtener los recursos deseados en el ámbito de la cooperación económica internacional. Pero la dinámica de la política exterior de los dos presidentes nos brinda informaciones teóricamente relevantes. El gobierno Dutra y el segundo gobierno Vargas, en términos de política exterior, quizás refuercen las conclusiones realistas neoclásicas de que, al fin y al cabo, el sistema internacional sigue

²⁸³ ALMEIDA (2013). P. 427.

²⁸⁴ GARCIA (2018). Pp. 129, 130, 131.

como la variable más importante para comprender las limitaciones de la política exterior de un país.

Steven Lovell, Jeffrey Taliaferro y Norrin Ripsman, al plantear las características del marco conceptual del realismo neoclásico, recuerdan que los incentivos sistémicos suelen ser ambiguos y que, también debido al hecho de que el formulador de política exterior está sometido a distintas presiones y cuenta con condicionantes ideológicos propios, no existiría a priori una única opción estratégica evidente para alcanzar resultados óptimos en el corto plazo.²⁸⁵ Esa consideración teórica parece explicar las diferencias inmediatas entre la política exterior de Dutra, americanista ideológica, y la del segundo gobierno Vargas, desarrollista que buscó utilizar la relación con Washington como herramienta diplomática. Sin embargo, y también partiendo de consideraciones metodológicas de la misma vertiente teórica, los tres autores consideran que el realismo neoclásico también parte de una lógica “*top-down*” (de arriba hacia abajo) y que, en última instancia, las fuerzas sistémicas constituyen el factor último en la definición del comportamiento exterior, asegurando que, a largo plazo, la dinámica internacional suela espejar la distribución de poder entre Estados²⁸⁶. Esta aserción parece ser igualmente sostenida por la dinámica diplomática de los años Dutra y del segundo gobierno Vargas. En cuanto no ocurrió un cambio significativo en el sistema internacional, las potencialidades de la diplomacia brasileña se mantuvieron restringidas. En el fondo, de 1946 a por lo menos 1953, Dutra y Vargas buscaron, en un contexto bipolar, una estrategia (ideológica o negociada) de asociación al Estado hegemónico más cercano al territorio nacional brasileño.

²⁸⁵ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, 2009, pp. 25, 26, 28, 29, 38

²⁸⁶ *Ibid.*, Pp. 4, 25

6.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Getúlio Vargas (1951-1954)	Acotada	Pragmatismo Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> concesiones diplomáticas y viraje nacionalista

* Capacidad de poder relativa de Brasil

7. Juscelino Kubitschek y la segunda mitad de la década de 1950: el inicio de una gran estrategia global

La llegada al poder de Juscelino Kubitschek daría lugar a una nueva dinámica en la diplomacia brasileña. Superado el breve período en que Café Filho buscó anular el giro nacionalista de Vargas y trató de reeditar la política exterior de asociación con Washington antes implementada por Eurico Gaspar Dutra, la preferencia de JK por una inserción internacional pragmática, en un contexto internacional que ofrecía nuevas oportunidades, contribuyó a la expansión de la actuación brasileña en nuevas esferas diplomáticas. No obstante, en ese contexto, la priorización de estrategias conciliatorias por el nuevo presidente, en consonancia con el polarizado contexto interno, terminaría limitando el potencial de la política exterior brasileña.

7.1. Un contexto internacional de oportunidades

El periodo inmediatamente posterior a la muerte de Getúlio Vargas fue caracterizado por cambios estructurales en el sistema internacional. Aunque la bipolaridad se mantuviera como el elemento central en la dinámica diplomática, condicionando y limitando la interacción interestatal, distintos procesos, que se habían iniciado en momentos anteriores, empezaban a afectar los cálculos geopolíticos de las grandes potencias y, también, de cualquier Estado interesado en consolidar su posición estratégica. La Guerra Fría, poco a poco, adquiriría características más multifacéticas.

El primer elemento necesario para comprender un cambio en la correlación de fuerzas y la ampliación del margen de maniobra para nuevas iniciativas de política exterior fue el incremento en el número de actores estatales en el ámbito internacional. En las palabras de Eric Hobsbawm, en la segunda mitad del siglo XX, la “descolonización y revolución transformaron drásticamente el mapa político del globo”. El historiador es aún más preciso en determinar los efectos sistémicos de la independencia de territorios coloniales europeos al afirmar, sobre los nuevos países recién independientes, que “lo importante, sobre ellos, no era su número, sino que su enorme y creciente peso demográfico y presión que representaban colectivamente”.²⁸⁷

En virtud del proceso de descolonización, parte significativa de la humanidad sería afectada directamente por la creación de nuevos Estados, bajo un paradigma institucional occidental. El número de países reconocidos en Asia quintuplicaría,

²⁸⁷ HOBBSAWM (1995). Pp. 344-345.

mientras que, de solamente un Estado independiente en 1939, África contaría, en pocas décadas, con más de 50. Hasta el continente americano y el Caribe, posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, también registrarían más de una docena de Estados que se volverían independientes de países europeos como el Reino Unido o los Países Bajos.²⁸⁸

El incremento de actores contribuyó para nuevas dinámicas políticas y nuevas estratégicas diplomáticas. Como afirma Henry Kissinger, comparando teóricamente la capacidad de poder de diferentes actores internacionales, Estados imperiales muchas veces no tienen interés en participar “dentro” de un sistema internacional porque, en realidad, su aspiración última sería “ser” el sistema internacional²⁸⁹. Ahora, con la libertad de conducta de distintas áreas antes sometidas a una autoridad central ultramarina, sería natural la intensificación de contactos y de alianzas diplomáticas con la participación de los nuevos Estados independientes. Sobre este tema, Fareed Zakaria, autor realista neoclásico, recuerda las conclusiones de Robert Gilpin de que cuando el poder de una nación se incrementa, un Estado tiende a intentar aumentar el control sobre su ambiente, de una manera que lo conduciría frecuentemente a buscar cambiar el sistema internacional de acuerdo con sus intereses particulares²⁹⁰. En ese contexto de descolonización, esa asunción teórica se traduciría en la adopción nuevas líneas de actuación política, paralelamente a la consolidación de múltiples gobiernos independientes, que permitirían nuevas arquitecturas diplomáticas, aún en un contexto bipolar de Guerra Fría. Esa señal política de que empezaban cambios relevantes en el sistema internacional se hizo evidente con la Conferencia de Bandung, que no solamente estimuló la continuidad del proceso de descolonización, sino que también tuvo como resultado la manifestación, con relevancia global, de una solidaridad afroasiática²⁹¹.

La actuación de nuevos Estados, que buscaban no ser solamente el objeto de un juego político entre las potencias, no era el único elemento que incrementaba la complejidad de los cálculos estratégicos entonces. En los años posteriores a la muerte de Stalin, con la emergencia de Nikita Khrushchev como líder soviético y la administración de Dwight Eisenhower en Washington, se consolidó el paradigma de interacción entre las dos superpotencias que sería conocido como “coexistencia

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ KISSINGER (1994). P. 1810.

²⁹⁰ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: Norton & Company, 2008, p. 114.

²⁹¹ ROTHERMUND, Dietmar. *The Routledge Companion to Decolonization*. New York: Routledge, 2006, p. 43

pacífica”. El propio Khrushchev, en sus memorias, reconoce que, en su opinión, los hechos habrían comprobado que, aunque enfrentando guerras locales, “la coexistencia pacífica es necesaria entre Estados con sistemas sociales y políticos distintos”. El líder soviético, incluso, afirma específicamente que los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial condujeron a una situación en que, a pesar de un ambiente en que se enfrentaban ideologías irreconciliables, habría espacio para líneas de actuación autónomas de distintos Estados, puesto que “la no intervención y la no interferencia deberían ser posiciones obligatorias de cada gobierno”, ya que “cada nación, pequeña o grande, debería recibir la chance de decidir cuestiones internas de su estructura social y política”²⁹². En ese sentido, aunque el discurso de autoridades políticas muchas veces no resista a un análisis minucioso o a la urgencia de medidas políticas necesarias en momentos críticos, la percepción de que se establecía una menor conflictividad directa entre las dos superpotencias también es corroborada por académicos.

El mismo Eric Hobsbawm argumenta que ese periodo de “estabilización” del sistema internacional bipolar sería caracterizado por una actitud efectiva, contrariando la retórica oficial ideológica de las superpotencias, de establecimiento de un *modus vivendi* entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ambos países buscarían evitar conflictos abiertos, estableciendo un patrón de tolerancia diplomática que duraría, de acuerdo con el historiador británico, hasta la mitad de los años 1970, momento en que nuevas crisis económicas y políticas cambiarían nuevamente la dinámica de interacción entre las superpotencias²⁹³.

No obstante, como ya destacamos previamente, es importante tener en claro que ese nuevo paradigma internacional no significaba la inexistencia de tensiones entre los dos bloques en la década de 50. La ausencia de oposición efectiva a la represión soviética de una insurrección popular en Alemania Oriental, en 1953, la deposición de Jacobo Árbenz, en Guatemala, con el apoyo estadounidense, en 1954, o mismo el silencio del gobierno de los Estados Unidos cuanto a la descubierta de que, en la Guerra de Corea, pilotos soviéticos estarían combatiendo bajo el disfraz de aeronaves chinas indican la preocupación de Moscú y de Washington en evitar un conflicto militar directo²⁹⁴. Sin embargo, con el avance de la década, la oposición entre los dos líderes de la pelea ideológica global se expresaría progresivamente en otros campos.

²⁹² KHRUSHCHEV (2006). P. 514.

²⁹³ HOBBSAWM (1995). P. 228.

²⁹⁴ *Ibid.*

Uno de estos campos fue el ámbito deportivo. Si el área de influencia de cada una de las superpotencias se volvía clara y con contornos implícitamente respetados, la rivalidad ideológica entre capitalistas y comunistas pasó a ser canalizada por intermedio de mecanismos no militares, como los eventos deportivos, que adquirieron características cada vez más²⁹⁵. De manera similar, el campo tecnológico y espacial se consolidaría como otra manera de demostrar la supuesta superioridad de un modelo sociopolítico. Como ejemplo de esta dinámica, en abril de 1955, el gobierno soviético crearía el “Comité Especial para Armamentos del Ejército y de la Armada”, convertido, en diciembre de 1957, en la “Comisión Militar-Industrial” (VPK, en ruso), encargada de autorizar todos los programas del sector de defensa, que incluirían, también, el programa espacial soviético. Posteriormente, el 4 de octubre de 1957, por la primera vez en la historia, la inteligencia humana logró superar los límites de la atmósfera, con el lanzamiento de un material artificial al espacio. El éxito de poner en órbita el satélite Sputnik, y la resultante percepción de que la Unión Soviética podría dominar el cosmos muy probablemente tuvieron un efecto internacional más concreto que cualquier discurso diplomático sobre las virtudes del socialismo.²⁹⁶ El impacto de la iniciativa de Moscú, que seguramente atrajo la atención de autoridades estadounidenses, vino seguido de otro duro golpe: el lanzamiento del Sputnik II el 3 de noviembre de 1957, con una conocida pasajera: la perra espacial Laika, el primer animal vivo puesto en órbita. Noticias publicadas en el periódico *The New York Times* de que el satélite ruso sería 8 veces más pesado que el dispositivo que técnicos estadounidenses consideraban poner en órbita anteriormente y, también, la admisión por el propio Joseph Kaplan, presidente de la sección estadounidense del proyecto aeroespacial internacional “*International Geophysical Year*” de que el logro soviético habría sido “fantástico”²⁹⁷ abalarían la convicción de los Estados Unidos en la hegemonía de su cuerpo científico.

Más allá de la competencia simbólica sobre la superioridad de un modelo sociopolítico y de argumentos discursivos, la fragmentación de imperios, la actuación de nuevos actores internacionales y la disposición por las superpotencias para evitar conflictos directos tendrían un efecto, hasta entonces, poco previsible: la progresiva

²⁹⁵ KRÜGER, Arnd; RIORDAN, James. *The International Politics of Sport in the Twentieth Century*. London: Taylor & Francis Group, 2004, p. x.

²⁹⁶ SIDDIQI, Asif A. *Challenge to Apollo: The Soviet Union and The Space Race. 1945-1974*. Washington: NASA History Division, 2000, pp.122,171.

²⁹⁷ CROMPTON, Samuel Willard. *Sputnik/Explorer 1: the race to conquer space. Milestones in American history*. New York: Chelsea House, 2007, pp. 4-5.

evidencia de fisuras internas a los dos bloques geopolíticos²⁹⁸. De acuerdo con João Daniel de Almeida, los años 50 fueron momentos en que los cambios en el sistema internacional habrían proporcionado un margen de acción más amplio para países como Brasil, no centrales en el sistema internacional. Almeida considera eventos como la necesidad de intervención conjunta de los Estados Unidos y de la Unión Soviética, en 1956, para frenar la incursión de Israel, Reino Unido y Francia en el Egipto naserista, ocasionada por la nacionalización del Canal de Suez, como evidencia de lo que clasifica como “la menor capacidad de control de sus aliados” demostrada por las superpotencias entonces. Lo mismo acontecería específicamente en el espacio privilegiado de actuación de Moscú, como evidenciado por la llegada al poder de Wladyslav Gomulka, en Polonia, en octubre de 1956, con un discurso reformista, y por la necesidad de intervención soviética en Hungría, en el mismo año, con la supresión de protestas y la posterior ejecución de Imre Nagy²⁹⁹.

En términos metodológicos, las conclusiones de João Daniel de Almeida, que sintetizan los cambios sistémicos en la segunda mitad de la década de 1950, pueden ser traducidas de una manera objetiva. Si, bajo un paradigma realista neoclásico, consideramos el sistema internacional como principal definidor de nuestra variable independiente, la capacidad relativa de poder de Brasil, esa capacidad, durante la administración de Juscelino Kubitschek, sería reforzada. En comparación con los años anteriores, Brasil se beneficiaba de una libertad de acción ampliada, que significaba una mejora en su posición estratégica y, por lo tanto, en su capacidad de poder. En la segunda mitad de los años 1950, el progreso de la descolonización, el ambiente de coexistencia pacífica en la dinámica bipolar y la fractura interna a los bloques geopolíticos permitirían, por lo menos hipotéticamente, que Brasil fuese mas allá de las estrategias previas de Getúlio Vargas o de Eurico Gaspar Dutra y empezase, progresivamente, a formular iniciativas concretas de política exterior superando los límites del continente americano.

7.2. El poder de la conciliación en tiempos conturbados

El suicidio de Getúlio Vargas, en 1954, no fue suficiente para llevar a un cambio permanente en la situación interna de Brasil. El sucesor inmediato de Vargas, Café

²⁹⁸ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 30/900.1(00) de la Embajada de Brasil en Washington en 6/1/1960

²⁹⁹ ALMEIDA (2013). P. 446.

Filho, fue presidente por menos de 15 meses, y las contradicciones y polarización social tuvieron continuidad. Como factor relevante en la dificultad de los grupos dirigentes brasileños para encontrar una solución de compromiso acerca de los rumbos del país, adquirió significado especial una nueva discusión, que se volvía ineludible. Desde cambios estructurales en la relación entre Estado y sociedad, ya en los años 1930³⁰⁰, poco a poco se instalaron en Brasil cuestiones asociadas al real significado del desarrollismo, impulsadas por la experiencia varguista de un “keynesianismo precoz” y de la consolidación de una “diplomacia del desarrollo”³⁰¹.

El sociólogo Helio Jaguaribe, en su clásico libro de 1958, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, empieza las primeras líneas de su prefacio con una aseveración que establecería toda la argumentación posterior acerca de la cuestión:

*O problema do nacionalismo, com todas as suas implicações, constitui a questão fundamental com que ora se defronta o Brasil, cujo futuro será decisivamente condicionado pelas opções que adotar, ante as várias alternativas que nessa perspectiva se abrem para o país*³⁰².

En su libro, Jaguaribe sintetiza las posibles interrelaciones existentes entre dos elementos centrales que se expresaban en la política exterior brasileña en el siglo XX y que, en el ambiente bipolar de la Guerra Fría, impactaban el escenario interno del país, estructurando el telón de fondo para la polarización social. Aunque, desde los años 1930, se hubiese fortalecido la noción de urgencia del desarrollo nacional y la percepción de que la política exterior tenía un papel importante en el estímulo del crecimiento económico brasileño³⁰³, no había consenso acerca de la mejor manera para alcanzar ese objetivo.

Jaguaribe, describiendo la esencia motivadora de los conflictos internos de Brasil en la década de 1950, subraya la consolidación de dos campos políticos opuestos, los “nacionalistas” y los “cosmopolitas”, cuya actuación se reflejaba en la organización de los partidos políticos³⁰⁴. Los “cosmopolitas” serían aquellos que no percibían

³⁰⁰ LAFER (2009). P. 92.

³⁰¹ RICUPERO (2017). P. 347.

³⁰² JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 13.

³⁰³ RICUPERO (2017). P. 347.

³⁰⁴ ALMEIDA (2013). P. 415.

contradicción entre la manutención de un paradigma americanista en la conducción de la política exterior de Brasil y la defensa del desarrollismo. Para ellos, la economía de Brasil y de los Estados Unidos serían complementares, la captación de capitales extranjeros tendría prioridad en políticas públicas y empresas transnacionales deberían actuar como importante estímulo al desarrollo de la economía brasileña. Los partidarios de este paradigma de desarrollo asociado, apodados despectivamente como “entreguistas”, serían criticados por la adopción de un modelo económico-político que supondría, de acuerdo con sus críticos, la pérdida de soberanía en la conducción del destino del país, que se mantendría dependiente de decisiones tomadas en otros centros de poder³⁰⁵.

En el campo diametralmente opuesto, se encontraban los nacionalistas, caracterizador por una postura que enfatizaba la decisión de “no entregar al control extranjero las riquezas naturales del país” y de “negarse a aceptar la interferencia de potencias y grupos alienígenas en la determinación de la economía brasileña”³⁰⁶. Los nacionalistas, a su vez, en pro de un proyecto de desarrollo autónomo, defendían la utilización de capitales estatales para la creación de condiciones necesarias al crecimiento económico brasileño. En un ambiente de guerra fría bipolar, con la Unión Soviética ofreciendo un modelo de economía planificada como referencia, los grupos nacionalistas eran, en Brasil y en demás áreas de América Latina, Oriente Medio, Asia, África y Asia, muchas veces acusados de ser “comunistas” o, por lo menos, susceptibles a una infiltración marxista³⁰⁷. La creación del *Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB), en 1955, por el Decreto no 37.608, en 14 de julio de 1955, como órgano del Ministerio de la Educación y Cultura, con el objetivo de realizar investigaciones sociales que pudiesen contribuir al desarrollo nacional³⁰⁸, sería importante hito que demostraba la importancia del debate sobre cómo mejor estimular la economía y mejorar las condiciones de vida de la población.

En un ambiente considerablemente polarizado, cualquier personalidad mínimamente ambigua o que no evidenciase un posicionamiento abiertamente favorable a una política occidental podría enfrentar resistencias de grupos anticomunistas. Este fue el caso de Juscelino Kubitschek. Juscelino, también conocido como “JK”, empezó su

³⁰⁵ JAGUARIBE (2013). P. 18.

³⁰⁶ Ibid.

³⁰⁷ JAGUARIBE (2013). P. 30.

³⁰⁸ ABREU, Alzivira Alvez de. O Brasil de JK. O ISEB e o desenvolvimentismo. In: Navegando na História, CPDOC/FGV.

carrera política en el PSD (*Partido Social Democrático*) de Minas Gerais, logrando su elección como gobernador del Estado en 1951. Su campaña política para la presidencia brasileña fue basada en una alianza entre el PSD y el PTB (*Partido Trabalhista de Brasileiro*) de Getúlio Vargas, sellada por la designación de João Goulart, antiguo ministro del Trabajo de GV, como candidato a vicepresidente. En su estrategia electoral, JK eligió una vía que buscaba apoyo de todo el amplio espectro político brasileño: insistió en la importancia de la continuidad del desarrollismo como principal principio rector del Estado brasileño, pero, teniendo en cuenta la oposición entre “nacionalistas” y “cosmopolitas”, sostuvo la necesidad de emplear tanto capitales privados como públicos para el crecimiento económico, asegurando la expansión del mercado y de la actividad productiva interna pero evitando una excesiva intervención estatal³⁰⁹.

La presencia de Goulart como vicepresidente de Juscelino, sin embargo, impedía cualquier conciliación automática con sectores más anticomunistas. En ese contexto, la antigetulista UDN (*União Democrática Nacional*) fue responsable de distintas maniobras electorales para debilitar la candidatura de JK³¹⁰. La publicación, en septiembre de 1955, de la Carta Brandi, que posteriormente una investigación del Ejército demostró ser forjada³¹¹, buscó afectar directamente la dupla de candidatos. La misiva, supuestamente firmada por el diputado argentino Antonio Jesús Brandi y dirigida a Goulart en 1953, contenía alusiones falsas a articulaciones entre João Goulart y Juan Domingo Perón para coordinar un movimiento armado con el objetivo de instalar una “república sindical” en Brasil y en Argentina³¹².

Las condiciones de la victoria electoral de la dupla “JK/Jango” hicieron aún más delicada la situación política en Brasil. Los 36% de votos recibidos por la candidatura de Kubitschek en poco superaron los 30% del segundo candidato de la UDN, el general Juarez Távora³¹³. Figuras importantes en la corporación castrense, como los generales Canrobert Pereira da Costa, Cordeiro de Farias y el propio Juarez Távora se opusieron a la asunción de funciones por Kubitschek, una posición expresada en las declaraciones del coronel fuertemente antigetulista Jurandir Bizarria Mamede por ocasión del funeral del propio general Canrobert Pereira. El primero de noviembre de 1955, Bizarria Mamede, avocándose la competencia de hablar por el *Clube Militar*, y tras enaltecer el

³⁰⁹ FAUSTO (1995). P. 420.

³¹⁰ COUTO, Ronaldo Costa. Juscelino Kubitschek. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011, p. 132.

³¹¹ Ibid.

³¹² FAUSTO (1995). P. 420.

³¹³ Ibid. p. 420.

anticomunismo del fallecido general Canrobert, afirmó que la elección de Juscelino Kubitschek representaba la “victoria de una minoría” y significaba la “pseudolegalidad inmoral y corrompida”³¹⁴.

El ministro de la Guerra, Henrique Teixeira Lott, interpretó la declaración como clara incitación contra el resultado de las elecciones. Sin embargo, por cuestiones administrativas (Mamede estaba formalmente vinculado a la Escuela Superior de Guerra, institución del Estado-Mayor y, por lo tanto, de la Presidencia de la República), para cualquier sanción sería necesaria la anuencia del jefe de Estado, Café Filho, que sufrió un infarto dos días después de las declaraciones, el 3 de noviembre. No obstante, a pesar de la seriedad del episodio, el presidente de la Cámara de Diputados, Carlos Luz, el 8 de noviembre, actuando con poderes presidenciales, se opuso a la punición de Mamede, lo que llevó Lott a creer que estaba en curso un golpe de Estado organizado por la UND. El ministro de la Guerra, entonces, cuya ceremonia de transmisión de cargo incluso se esperaba el 11 de noviembre, articuló la destitución de Carlos Luz, sustituido por el presidente del Senado, Nereu Ramos, y ordenó a sus tropas que mantuviesen Café Filho, en recuperación tras una intervención quirúrgica, aislado en su departamento hasta el 1º de febrero de 1956, fecha de toma de posesión de Juscelino Kubitschek³¹⁵.

Metodológicamente, sería prácticamente desnecesario subrayar que la necesidad de un contragolpe para la asunción presidencial de Juscelino Kubitschek evidencia que la polarización social se mantuvo como una variable interviniente importante en el contexto interno brasileño. No obstante, en los años JK, otra característica, ignorada por el neorrealismo, pero computada en un marco conceptual realista neoclásico, sería relevante para comprender la dinámica interna del país y, también, la propia política exterior brasileña. De manera distinta al neorrealismo, que percibe el país como una “caja negra”³¹⁶, el realismo neoclásico considera los niveles individual e institucional (las dos imágenes ignoradas por Kenneth Waltz)³¹⁷ y admite líneas de razonamiento que consideran decisiones de política exterior como parcialmente influenciadas por preferencias valorativas personales de líderes políticos (en ese sentido, por ejemplo,

³¹⁴ MARANHÃO, Ricardo. O Governo Juscelino Kubitschek. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981, p. 38-40.

³¹⁵ ALMEIDA (2013). Pp. 437, 438.

³¹⁶ LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, 2009, p. 17, 90.

³¹⁷ WALTZ (1959).

episodios como la ausencia de una coalición efectiva para contener a la Alemania nazi antes de 1940 suelen ser consideradas en el contexto de una alta valoración a la paz por el primer-ministro Neville Chamberlain)³¹⁸.

Una de las características frecuentemente asociadas a Juscelino Kubitschek es la moderación política, reconocida en vida hasta por el propio presidente, que llegó a declarar públicamente que consideraba un “comportamiento conciliatorio” parte de su “temperamento” y “naturaleza”³¹⁹. En el caso de Juscelino, se encuentran indicios de que esa característica afectaría fuertemente su actuación pública hasta en un nivel institucional y le garantizaría, también, en el ámbito externo, margen de maniobra para una diplomacia capaz de explorar nuevas líneas de actuación. En términos metodológicos, esta confluencia de factores permitiría una reconfiguración de nuestra variable interviniente, con la preferencia por una estrategia de inserción internacional caracterizada por un pragmatismo conciliatorio.

El primer indicio concreto de que el presidente buscaría algún nivel de conciliación nacional al llegar a la presidencia fue su estrategia de apaciguamiento de tensiones con los militares. En menos de un mes después del inicio de su gestión, estalló una sublevación abierta de oficiales de la Aeronáutica en Jacareacanga, Estado de Pará. Tras la supresión de los rebeldes por tropas paracaidistas leales al jefe de Estado, Juscelino prefirió amnistiar a todos los involucrados en actos revolucionarios desde el 10 de noviembre del año anterior³²⁰, complementando la medida con la concesión de beneficios salariales y la adquisición de armamentos modernos como el buque de guerra HMS Vengeance, de la armada británica, el primer portaaviones brasileño, rebautizado como Minas Gerais, Estado de origen de JK³²¹.

Paralelamente, la presencia de João Goulart como vicepresidente y la política del poder Ejecutivo de tolerancia con movimientos sociales, como ligas campesinas, sindicatos y hasta con el Partido Comunista, serían complementadas por la estrategia de conciliación con la oposición y, en especial, con la UND. En ese partido, sectores atraídos por concesiones y por la postura moderada del presidente³²² se organizarían alrededor de tres políticos, Magalhães Pinto, en Minas Gerais, Seixas Dória, en Sergipe

³¹⁸ LOBELL (2009). P. 76.

³¹⁹ COUTO (2011). Pp. 27, 30, 91, 294.

³²⁰ MARANHÃO (1981), Pp. 38-40.

³²¹ ALMEIDA, João Daniel de. História do Brasil. Brasília, FUNAG, 2013, pp. 437, 438.

³²² *Ibid.*, pp. 439.

y Petrônio Portella, en Piauí, que abrirían las puertas a un diálogo con el jefe de Estado por medio del grupo conocido internamente a la UDN como “*Bossa Nova*”³²³.

Ese escenario excepcional de composición interna con distintas fuerzas era, también, facilitado por el contexto de crecimiento económico y de implementación de una política macroeconómica desarrollista que buscaba conciliar las preocupaciones tanto de partidarios de un nacionalismo económico como de liderazgos cosmopolitas. El Plan de Metas propuesto por JK, con el objetivo de avanzar “50 años en 5”, era basado en un trípode en que, al capital privado brasileño, encargado de inversiones en bienes de consumo no duraderos, sería agregado el capital extranjero, responsable del sector de bienes de consumo duraderos, bajo intensa actuación estatal para garantizar la infraestructura necesaria para el desarrollo de las fuerzas productivas. En ese contexto de grandes expectativas, simbolizado por la creación de una nueva capital, Brasília, el mandatario brasileño supo aprovechar la euforia social de manera efectiva, con el objetivo de reducir tensiones, utilizando una estrategia considerada por la profesora Maria Victoria Benevides como “la política de la esperanza”³²⁴.

Finalmente, en el nivel institucional, como factor que también merece la atención del investigador, se destaca la opción del mandatario brasileño por estructuras más ágiles, que le permitían mayor control sobre el resultado decisorio. Para garantizar la implementación de su Plan de Metas, Juscelino Kubitschek organizó alrededor de sí distintos grupos ejecutivos y de trabajo que le permitían evitar el desgaste político de frecuentemente recurrir a la aprobación de medidas por el Parlamento. Con ese objetivo, JK organizó verdadera administración tecnocrática paralela bajo el control directo del presidente y de figuras políticas íntimamente asociadas al jefe de Estado, con el objetivo de actuar en temas estratégicos, como la construcción naval, la industria automovilística y de bienes de capital y, también, en áreas de política exterior, como evidenciado por la creación del Consejo de Política Aduanera³²⁵. Poco a poco, Juscelino convirtió su tendencia a buscar soluciones de compromiso en verdadero mitigador del escenario de polarización interna.

³²³ FAUSTO (1995). P. 451.

³²⁴ ALMEIDA (2013), P. 440.

³²⁵ MARANHÃO (1981). Pp. 61-62.

7.3. Una diplomacia universalista

La política exterior de Juscelino Kubitschek puede ser considerada un momento en que tuvo inicio, en la segunda mitad del siglo XX, la transición hacia una gran estrategia brasileña verdaderamente universalista, que buscaba ir más allá del continente americano y, especialmente, de la concepción acerca de la relación con los Estados Unidos de América como eje central de actuación diplomática de Brasil. Ese nuevo paradigma de inserción internacional tiene inicio específicamente con la asunción de JK y constituyó una reversión progresiva del patrón de relaciones establecido en los pocos meses de gobierno de João Café Filho, vicepresidente de Getúlio Vargas alzado al *Palácio do Catete* tras el suicidio del mandatario.

La política exterior llevada a cabo por Café Filho fue, como en años anteriores, caracterizada por una aproximación con los Estados Unidos. Como titular de Itamaraty, Café Filho eligió a Raul Fernandes, el mismo ministro de Relaciones Exteriores de Eurico Gaspar Dutra. En los pocos meses en que la conducción del Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo nuevamente en manos de Fernandes, ocurrió un regreso a una posición americanista, con gestos de aproximación con los Estados Unidos. Francisco Doratioto y Carlos Vidigal consideran que Café Filho, “percibido por la historiografía como un pessedista con alma de udenista” buscó implementar una política interpretada como “antípoda de Vargas”³²⁶. Esa línea de actuación quedó clara con la adopción de medidas liberales y con la profundización de la asociación a Washington.

Con Raul Fernandes, el país volvió nuevamente a una estrategia de concesiones a Estados Unidos, con el objetivo de recibir alguna contrapartida económica de Washington. En este sentido, se percibe rápido intento de reeditar el patrón de relacionamiento frustrado en el gobierno Dutra y en el momento inicial del segundo gobierno Vargas. El 20 de agosto de 1955, en la Conferencia de Ministros de Finanzas de los Países Americanos, menos de tres meses tras haber asumido la presidencia, Café Filho, con su ministro de Economía Eugênio Gudin, indicó a sus interlocutores que adoptaría una política económica liberal, pero insistió en la importancia de la coordinación interamericana y demandó nuevamente el incremento de la cooperación económica efectiva de los Estados Unidos, con la creación de un banco de desarrollo³²⁷.

³²⁶ DORATIOTO (2014). P. 109.

³²⁷ DORATIOTO (2014). P. 110.

La ausencia de sinergia diplomática entre los dos países, que priorizaban cuestiones distintas en su política exterior (Brasil el desarrollo y Estados Unidos la seguridad hemisférica³²⁸), hicieron con que nuevas concesiones diplomáticas brasileñas no fuesen atendidas de manera substancial. La administración Café Filho, en su poco tiempo en el *Palácio do Catete*, facilitó el ingreso de capital extranjero a Brasil, eliminando restricciones cambiarias y relacionadas a la existencia de productos similares nacionales, mediante la publicación de la Instrucción nº 113 de la Sumoc (*Superintendência da Moeda e do Crédito*) el 6 de enero de 1955³²⁹. En cuestiones militares, las concesiones fueron aún más relevantes: el 6 de agosto y el 16 de noviembre, Estados Unidos y Brasil firmaron, respectivamente, dos acuerdos nucleares para utilización civil de la energía atómica que permitían la prospección de uranio en territorio del país sudamericano y el cambio de monacita brasileña por trigo estadounidense³³⁰. Como se percibe por la disparidad estratégica en los términos de intercambio, la administración Café Filho, sea por su brevedad en un contexto interno de transición política conturbada, sea por la insistencia en una estrategia que ya se había demostrado infructífera, no logró un cambio en cuanto a la postura de Washington respecto a la asistencia económica a Brasil³³¹.

La asunción presidencial de Juscelino Kubitschek cambiaria, progresivamente, la conducción de la política exterior brasileña. JK mantendría el desarrollismo como principio conductor de la gran estrategia nacional. Sin embargo, el nuevo mandatario y su equipo ampliarían el ámbito de actuación diplomática para hacer posible el estímulo a la expansión del mercado brasileño y de su base industrial. Con Juscelino Kubitschek, el plan de obtención de recursos para el desarrollo nacional tendría como complemento un comportamiento centrado en el multilateralismo y en la expansión de actuación diplomática a un nivel global. En las palabras del profesor Paulo Fagundes Vizentini, con Juscelino Kubitschek:

(...) a própria política externa brasileira começa a ultrapassar seus limites estruturais, vi- gentes desde a gestão Rio Branco. Sob o condicionamento de múltiplos fatores, a política

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ GARCIA (2018). P. 133.

³³⁰ *Ibid.*

³³¹ ALBUQUERQUE (2006). P. 36.

externa de JK constituirá a última de uma fase essencialmente voltada a uma inserção predominantemente hemisférica, e esboçará o início de outra, na qual se afirmarão as dimensões mundial e multilateral.

Ese proceso, no obstante, aunque crucial para las décadas futuras de la diplomacia brasileña, no fue impuesto de manera totalmente voluntarista. Recurriendo a una explicación metodológica, nuestra variable independiente, el sistema internacional, se mostraba inductor de un mayor margen de maniobra de Brasil. Nuevos procesos estructurales, como las ya mencionadas descolonización y fracturas iniciales en los bloques geopolíticos, permitían sistémicamente una actuación en escala ampliada del cuerpo diplomático brasileño. En el propio texto de su libro de 1958, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Helio Jaguaribe identifica esa oportunidad sistémica³³² al afirmar, sobre el contexto internacional, que la Unión Soviética indicaba buscar la adhesión o la neutralidad de países en desarrollo sin interferir en cuestiones internas, pero dispuesta a establecer relaciones económicas beneficiosas para las partes³³³.

Sin embargo, bajo un paradigma teórico realista neoclásico, es importante considerar que, aunque incentivos sistémicos existan, ellos no necesariamente condicionan el comportamiento estatal de manera determinista. Para que un resultado se produzca, es necesario un conductor interno en la estructura decisoria del ente estatal.³³⁴ En el caso de Juscelino, su flexibilidad política, aversión a conflictos y rechazo a dogmatismos, características personales asociadas a la variable interviniente de destaque en su gestión presidencial, es decir, la preferencia del mandatario por una diplomacia caracterizada por el pragmatismo conciliatorio, se reflejaría también en una organización menos burocratizada de la estructura gubernamental, influenciaría como Brasil aprovecharía el contexto internacional más favorable y también ejercería influencia sobre los límites de la política exterior brasileña.

En ese ámbito, la multilateralización de los esfuerzos para obtención de recursos económicos que se percibe en el gobierno JK estuvo asociada al papel de la coalición partidaria sobre la formulación de la política exterior brasileña. Los dos primeros años de la actuación diplomática de Juscelino Kubitschek, con Macedo Soares encargado de

³³² *Ibid.* p. 349

³³³ JAGUARIBE (2013). Pp. 296, 297.

³³⁴ FOULON (2015). Pp. 617, 635–661P. 636.

Itamaraty, fueron caracterizados por una postura de bajo perfil, con la priorización de cuestiones económicas y una actitud pasiva con relación a los Estados Unidos. Como elemento central motivador de esa estrategia inicial, tienen relieve los conflictos previos entre el PSD y el PTB, la alianza electoral heterogénea que permitió la victoria electoral de JK, ocasionados previamente por la polarización interna alrededor de Getúlio Vargas y su política exterior³³⁵, que oscilaba entre una postura pro-Estados Unidos y momentos de nacionalismo. Para evitar conflictos internos que paralizaran aún más su gobierno, Juscelino Kubitschek buscó conciliar preocupaciones de “cosmopolitas”, que percibían en la proximidad con los Estados Unidos un factor de garantía de filiación occidental en el contexto de Guerra Fría, con una pauta asociada al campo nacionalista, consubstanciada en iniciativas como el acercamiento a los países latinoamericanos como socios en la búsqueda del desarrollo. El resultado de esta ambigüedad constructiva fue la progresiva multilateralización de los esfuerzos diplomáticos brasileños en pro de una postura más autónoma que evolucionó progresivamente hacia el incremento de contactos e iniciativas no solamente con países hispánicos, sino que, también, propició el estrechamiento de vínculos con Estados en desarrollo ubicados en otros continentes, como Asia, y mismo con gobiernos socialistas³³⁶ capaces de aportar al crecimiento económico brasileño.

En el ámbito regional, la primera manifestación de esta nueva postura fue la propuesta de la Operación Panamericana (OPA)³³⁷. Influenciado por las ideas del empresario y asesor presidencial Augusto Frederico Schmidt, que creía que Juscelino debería presentarse como un líder continental,³³⁸ el mandatario brasileño, en mayo de 1958, envió una carta al presidente Dwight Eisenhower con la sugerencia de financiamiento por los Estados Unidos de un programa de desarrollo económico y de lucha contra la pobreza en América Latina. En sus argumentos buscando convencer al mandatario estadounidense, y consciente de la importancia concebida por Washington a la agenda de seguridad hemisférica, Juscelino invirtió la lógica tradicional defendida por autoridades del país anglosajón. En lugar de reforzar la necesidad de seguridad para prevenir el avance del socialismo, JK prefirió una fórmula más sutil, capaz de llamar la atención de los Estados Unidos para la necesidad de ayuda económica a países

³³⁵ ALBUQUERQUE (2006). P. 350.

³³⁶ *Ibid.*, Pp. 350-352.

³³⁷ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 145/920(42)(22) de la Embajada de Brasil en Washington en 5/2/1960

³³⁸ ALBUQUERQUE (2006). Pp. 37, 333.

latinoamericanos. En su misiva, el mandatario brasileño subrayó la importancia de la reducción de la pobreza en América Latina para asegurar la manutención de gobiernos democráticos y, por lo tanto, para facilitar la implementación de la agenda de seguridad de Washington.³³⁹ En otras palabras, en vez de adoptar la tesis de que la seguridad sería necesaria para el desarrollo³⁴⁰, la administración de Juscelino Kubitschek, conciliando expectativas de los Estados Unidos y los objetivos de Brasil, prefirió argumentar que el desarrollo permitiría la seguridad geoestratégica³⁴¹.

Buscando apoyo hemisférico, el presidente brasileño, en agosto del mismo año, presentaría la iniciativa multilateral a embajadores extranjeros en Rio de Janeiro y debatiría con el secretario de Estado John Foster Dulles sobre el proyecto, rechazando la firma de una declaración conjunta que solamente enfatizase eventual combate al marxismo³⁴². La estrategia de establecer como principal cuestión de seguridad hemisférica no la amenaza directa soviética, sino que el subdesarrollo, obtuvo el respaldo del presidente argentino Arturo Frondizi, consultado expresamente por el mandatario brasileño. No obstante, a pesar del subsiguiente discurso conjunto de Brasil y de Argentina en conferencias panamericanas, y de Frondizi, en visita a los Estados Unidos, en 1959, referirse a la OPA como una “aspiración de progreso” para toda la región, la respuesta estadounidense fue tímida³⁴³. Como resultado directo de los esfuerzos conjuntos, se creó, junto al Consejo de la Organización de los Estados Americanos, el “Comité de los 21”, que, posteriormente, recomendaría la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en 1959. No obstante, para frustración brasileña, en su primera reunión, en Washington, el Comité consideró inviable la posibilidad de creación de un “Plan Marshall” para América Latina³⁴⁴, echando por tierra la expectativa latinoamericana de concretización de un programa amplio e inmediato de financiación del desarrollo regional por los Estados Unidos.

En este contexto, la habilidad conciliatoria de Kubitschek no fue capaz de superar las fuerzas sistémicas. Solamente tras la victoria de Fidel Castro en la Revolución Cubana y el incremento de fricciones diplomáticas entre los dos países, con la acentuación de la influencia soviética en la isla y una mayor atención de Washington

³³⁹ GARCIA (2018). P. 136.

³⁴⁰ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 53/920(22)(20) de la Embajada de Brasil en Washington en 11/1/1960.

³⁴¹ _____. Telegrama 144/920(22)(20) de la Embajada de Brasil en Washington en 5/2/1960

³⁴² GARCIA (2018). Pp. 136, 137.

³⁴³ BANDEIRA (2010). Pp. 688-689.

³⁴⁴ GARCIA (2018). P. 136.

a América Latina, el sucesor de Kubitschek sería testigo del anuncio del programa de ayuda económica estadounidense de ámbito continental consubstanciado en la Alianza para el Progreso ³⁴⁵. De manera similar, iniciativas asociadas al tema de la multilateralización del desarrollo latinoamericano, como la firma del Tratado de Montevideo y la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) en 1960³⁴⁶, solamente permitirían la obtención de resultados a, por lo menos, el medio plazo (es decir, como una iniciativa diplomática de Estado, y no solamente de gobierno).

Mientras las iniciativas que involucraban a los Estados Unidos no avanzaban, la situación económica interna a Brasil se volvía crítica. El programa de desarrollo de Juscelino, sintetizado en su Plan de Metas, buscaba avanzar económicamente lo equivalente a “50 años en 50”. No obstante, el incremento del déficit público y de la inflación despertaban preocupación del equipo gubernamental y, ante solicitudes de ajustes económicos que podrían amenazar el ritmo de crecimiento, el gobierno brasileño decidió romper negociaciones con el FMI para la obtención de créditos en junio de 1959³⁴⁷. Sin auxilio de los Estados Unidos y sin auxilio financiero multilateral, sería necesario un cambio de curso en la política exterior brasileña para la persecución de su objetivo desarrollista. Este callejón sin salida fue el momento en que se percibió la intensificación de ajustes en la conducción de la diplomacia brasileña. Poco a poco, Brasil pasó a invertir capital político en la ampliación de socios, buscando una actuación verdaderamente global.

Es importante aclarar que sería una exageración afirmar que solamente se detectan iniciativas extra-hemisféricas brasileñas en segunda mitad del gobierno JK. Desde el inicio de su gobierno, Brasil había empezado un proceso de diversificación y ampliación de su actuación diplomática. En marzo de 1956, el gobierno brasileño restableció relaciones económicas con Alemania oriental, recibiendo, posteriormente, una misión económica del país. En seguimiento a la crisis de Suez, en el mismo año, con la intervención diplomática de Estados Unidos y Unión Soviética ocasionada por el conflicto entre Egipto, que había nacionalizado el canal, y Gran Bretaña, Francia e Israel, Brasil participó de los esfuerzos multilaterales de pacificación. En el contexto de creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU/UNEF), Brasil

³⁴⁵ HIRST (2011). Pp. 28,29.

³⁴⁶ ALBUQUERQUE (2006). P. 345.

³⁴⁷ CERVO (2011). P. 318.

envió en Batallón Suez, que realizaría patrullas y retirada de minas en la zona separando las fuerzas israelíes y egipcias.³⁴⁸

Sin embargo, el período posterior a la frustración con la Operación Panamericana registraría perceptible incremento no solamente en una mayor proactividad diplomática con otros actores que no los Estados Unidos, sino que sería caracterizado, específicamente, por una más intensa actuación brasileña en otros escenarios geopolíticos más allá del continente americano. En específico, Brasil iniciaría un acercamiento con dos regiones, hasta entonces, subrepresentadas en las iniciativas de política exterior brasileña: Europa Oriental y Asia.

Tras reconocer el gobierno revolucionario cubano y recibir en Brasil a Fidel Castro, en mayo de 1959, Brasil, envió una misión comercial a la Unión Soviética, con Itamaraty subrayando que el acto no implicaría un reconocimiento político. Meses después, ya en 1960, sería el turno de la Comunidad Económica Europea, con la presentación de credenciales de Augusto Frederico Schmidt como embajador junto a la entidad. Semanas antes del final del mandato de Kubitschek, la legación diplomática de Brasil en Polonia sería ascendida a embajada³⁴⁹.

Paralelamente a ese proceso, diplomáticos brasileños empezaban a buscar socios en áreas afectadas por la descolonización. También en el mes de mayo de 1959, el embajador Hugo Gouthier de Oliveira fue encargado de una misión especial que inició un proceso de vigoroso acercamiento a países asiáticos. El embajador viajaría a Irán, Tailandia, Indonesia, Singapur, Malasia, Filipinas y Hong Kong, buscando incrementar las relaciones comerciales. En el mismo mes de mayo, Sukarno, presidente de Indonesia, sería el primer jefe de Estado de un país asiático a visitar oficialmente Brasil. En julio, el primero-ministro japonés, Nobusuke Kishi, también sería recibido oficialmente por autoridades brasileñas. Paralelamente, en el mismo año, Brasil establecería relaciones diplomáticas formales con Vietnam del Sur, Malasia, Corea del sur y, en 1961, con Ceilán³⁵⁰.

Sin embargo, ese nacimiento de una política extra-americana no correspondió a la total potencialidad ofrecida por el sistema internacional. Si, sistémicamente, nuestra variable permitía que Brasil consolidase relaciones diplomáticas con Estados en distintos continentes, el polarizado escenario interno brasileño y la postura conciliatoria

³⁴⁸ GARCIA (2018). P. 134.

³⁴⁹ *Ibid.* Pp. 137, 138.

³⁵⁰ *Id.*

del presidente, nuestras variables intervinientes consideradas relevantes en este periodo, fueron fue también limitadores diplomáticos. El ejemplo más consistente de esa pérdida de oportunidades fue la ausencia de una relación más intensa con el continente africano por ocasión de la creación de una nueva gran estrategia multilateral con la apertura diplomática de Juscelino Kubitschek

El africanista José Flávio Sombra Saraiva sostiene que hubo cierta falta de interés en los cuadros directivos en Itamaraty, antes de 1956, en lo que respecta a los países africanos. Según el autor, la raíz de este comportamiento institucional sería atribuida a la conjugación de una identidad nacional en Brasil que privilegiaba el elemento europeo (expurgando componentes africanos), la irrelevancia económica de territorios coloniales africanos (integrados a sus metrópolis en Europa) y, posteriormente, el miedo de la expansión del marxismo-leninismo en la “frontera este” de Brasil³⁵¹. Documentos internos de la cancillería brasileña demuestran la existencia de un debate interno al cuerpo diplomático que reflejaban una postura caracterizada por la indefinición, pero cuya evolución sería limitada por las preocupaciones del propio presidente. Es una evidencia de esa dialéctica el *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, documento que, sintetizando las principales acciones e iniciativas diplomáticas de Itamaraty, en el año de 1957, demuestra gran preocupación con la excesiva oferta de productos primarios en el mercado internacional, considerada resultado de la descolonización afroasiática³⁵². En su edición en el año subsiguiente, el *Relatório* de 1958 dedica, por primera vez, una sección propia para las “relaciones con los Estados africanos independientes”³⁵³ y, en 1959, inaugura un capítulo autónomo denominado “África”³⁵⁴. Posteriormente, el documento reflejaría la percepción de los Estados africanos no como competidores, sino como posibles socios con los cuales Brasil compartía la meta de desarrollarse y de establecer una mayor democratización del sistema internacional. La sección dedicada a África, en el *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, en el año de 1960, además de verdadera apología de los lazos entre

³⁵¹ SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: FinoTraço, 2012, p.25.

³⁵² Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1957. Ministério das Relações Exteriores, 1957, pp. 220.221.

³⁵³ _____ 1958. Ministério da Relações Exteriores, 1958, p. 22.

³⁵⁴ _____ 1959. Ministério da Relações Exteriores, 1959, p. 19.

Brasil y el continente africano, sería 3 veces más grande que la sección dedicada a las relaciones con Lisboa ³⁵⁵.

¿Por qué, entonces, con un contexto internacional providencial y con un cuerpo institucional diplomático que se mostraba favorable a vínculos con África más estrechos, las relaciones con el continente africano no se intensificaron tanto como con los estados asiáticos y de Europa Oriental? Nuevamente, una posible respuesta se asocia a la polarización interna en Brasil y la preferencia por una diplomacia pragmática y conciliadora por Kubitschek. La descolonización era percibida como un riesgo asociado a la expansión del marxismo-leninismo y, paralelamente, la histórica relación de Brasil con Portugal, que mantenía territorios coloniales en África, era esencial no solamente para la política exterior brasileña, sino que también para la estabilidad interna del gobierno en Brasilia, consciente de la existencia de relevante comunidad luso-brasileña, con derecho de voto.

Haciendo eco de esta dinámica, el despacho telegráfico confidencial emitido bajo las órdenes del canciller José Carlos de Macedo Soares para orientar las acciones de la delegación brasileña en la XII Asamblea General de las Naciones Unidas en 1957, encabezada por Oswaldo Aranha, vinculaba explícitamente el tema de la independencia colonial y la lógica bipolar de la Guerra Fría.

O Brasil não hesitará em dar todo o seu apoio aos Estados Unidos da América e aos países integrantes da OTAN (potencias ocidentais) sempre que se cogite da adoção de medidas de interesse fundamental para o Ocidente, frente à política nitidamente expansionista do Estado soviético. Não poderá ser outra a nossa linha de ação (...). Nem votaremos a favor de quaisquer medidas, no setor colonial, que possam traduzir-se num enfraquecimento sensível da coligação ocidental³⁵⁶.

Esas instrucciones, de 1957, seguramente podrían ser consideradas argumentos contra el relacionamiento entre Brasil y los Estados socialistas de Europa Oriental o

³⁵⁵ Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1960. Ministério das Relações Exteriores, 1960, p. 26.

³⁵⁶ Despacho Telegráfico 352 de 11/9/1957. DPo/1/602. Soares a Aranha.

quizás contra países asiáticos recién independientes. No obstante, conforme hemos detectado en la dinámica diplomática efectivamente identificada, ocurrió un estrechamiento de lazos con esas regiones. De manera opuesta, por lo que se refiere al colonialismo en África, se percibió una postura vacilante brasileña que no le permitió al país aprovechar totalmente el contexto internacional de multiplicación de actores internacionales en este continente. Brasil, durante toda la administración de Juscelino Kubitschek, no apoyaría de manera explícita la independencia de territorios coloniales en África, lo que se reflejaba en una postura ambigua en votaciones en la ONU.

La opción brasileña por no condenar el mantenimiento del imperio ultramarino portugués puede ser sintetizada por el episodio del diplomático Donatello Grieco, que, en 1957, en la cuarta reunión de la Comisión de Tutela de la ONU, en 1957, reiteró lo que percibía como la excepcionalidad del colonialismo de Lisboa:

A missão civilizadora de Portugal na América, tal como na Ásia, tal como na África, fora colocada, sempre, acima dos meros fatores materiais daquilo que se chama colonialismo. Portugal atribuiu sempre maior importância aos missionários e aos professores do que aos comerciantes e nunca escravizou os povos. Pelo contrário, os portugueses conquistavam irmãos, não eram nunca governantes de servos sem esperança; eram, principalmente, educadores de homens livres³⁵⁷.

Si bien Brasil haya adoptado generalmente una posición ambigua, nunca reconociendo formalmente los territorios lusoparlantes en África como provincias portuguesas de ultramar, la contundencia de su defensa de la presencia de Portugal en el continente africano llamó la atención de otros diplomáticos. Entonces, el representante indio en la reunión, R. Jaipal, se sintió obligado a solicitar la palabra para manifestar que “nunca había escuchado una exposición más fiel al punto de vista portugués que la que acababa de hacer el representante de Brasil”.³⁵⁸

³⁵⁷ LEME, Rafael Souza Campos de Moraes. Absurdos e milagres : um estudo sobre a política externa do Lusotropicalismo (1930-1960). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. pp.113, 223.

³⁵⁸ RAMPINELLI, Waldir José. A política internacional de JK e suas relações perigosas com o colonialismo português. Revista Esboços / Universidade Federal de Santa Catarina. V. 15. N. 20. (2008), p. 83

La postura brasileña, especialmente en cuanto al continente africano, encontraría amparo en las preocupaciones del propio presidente brasileño y su aversión a riesgos políticos, que le recomendaban no crear conflictos con su base de apoyo electoral luso-brasileña. El africanista y futuro embajador Alberto da Costa e Silva, entonces joven secretario, recuerda la ocasión en que recibió al presidente Kubitschek en la embajada de Brasil en Lisboa y tuvo la oportunidad de preguntarle sobre el motivo de la reticencia brasileña con respecto a África lusófona, recibió la siguiente respuesta, sincera y contundente:

Vocês (diplomatas) estão aqui por concurso. Eu estou aqui por voto popular. O povo brasileiro é anticolonialista, mas o povo brasileiro não aceitaria jamais que o Brasil acompanhasse outros países em qualquer tipo de condenação específica de Portugal. Nós temos relações humanas com Portugal que não permitem isso ³⁵⁹

Como se percibe, si una lectura no dogmática del sistema internacional y la habilidad conciliatoria de Kubitschek le permitieron aprovechar fracturas en las coaliciones internacionales para avanzar los objetivos estratégicos brasileños, como la multilateralización de los esfuerzos en pro del desarrollo a nivel panamericano, ellas igualmente impusieron limitaciones a su estrategia de inserción internacional. El esfuerzo para conciliar las fuerzas políticas en el escenario interno, altamente polarizado, permitió a la política exterior brasileña convertirse en un mitigador de la oposición entre fuerzas “cosmopolitas” y nacionalistas con la propuesta de la Operación Panamericana, conectando así la relación con Washington a un acercamiento con vecinos latinoamericanos. No obstante, la aversión de Kubitschek a conflictos actuó de manera a limitar el apoyo diplomático brasileño a la descolonización. En la administración de JK, tras la independencia de Gana, en 1957, el gobierno brasileño consideraría el envío de una “misión exploratoria” al continente, pero, en los años siguientes, limitaría su apertura a contactos con Estados africanos, priorizando el apoyo al colonialismo portugués. Como ejemplo de esta posición, en 1957 el presidente portugués, general Francisco Higinio Craveiro Lopes, realizaría visita oficial a Brasil y, posteriormente,

³⁵⁹ SILVA, Alberto da Costa e. Entrevista disponible en YouTube. Título: IPRI - Relações Internacionais em Pauta - Entrevista com o Embaixador Alberto da Costa e Silva.

Juscelino Kubitschek visitaría Portugal salazarista. Antes del fin de su mandato, Brasil reconocería la independencia solamente del Camerún francés, Camerún británico, Mali y Congo-Léopoldville.³⁶⁰ Las colonias portuguesas seguían un tema considerado tabú para la diplomacia brasileña, bajo un paradigma que el profesor Gerson Moura considera caracterizado por “avances y retrocesos”³⁶¹.

7.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo conciliatorio Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> multilateralización y expansión de la actuación diplomática extra-hemisférica

* Capacidad de poder relativa de Brasil

³⁶⁰ GARCIA (2018). Pp. 135, 138

³⁶¹ ALMEIDA (2013). P. 449.

8. Jânio Quadros y João Goulart (1961-1964): la política exterior independiente

La conclusión del mandato presidencial de Juscelino Kubitschek y la llegada al poder de Jânio Quadros se caracterizaron por cambios en el sistema internacional y por la continuidad de dificultades políticas. La polarización interna en Brasil y la reducción del margen de maniobra internacional provocada por la Revolución Cubana contribuirían, en principio, a restringir las opciones estratégicas diplomáticas brasileñas. En este escenario adverso, la preferencia de Jânio Quadros y, posteriormente, de João Goulart, por políticas exteriores pragmáticas se asociaría a importantes consecuencias institucionales. La renuncia de Quadros, presidente que contaba con gran legitimidad interna, evidenció la fuerte oposición de sectores poderosos a su sucesor, João Goulart, quien encontró resistencias que, en última instancia, hicieron inviable no solamente la continuidad de su política exterior, sino que también la de su propio gobierno.

8.1. Un interregno de tensiones internacionales

La transición entre los años 1950 y 1960, con efectos particularmente sensibles para el continente americano, fue un momento de excepcionalidad en la configuración del sistema internacional. Como ya se ha mencionado, con la muerte de Stalin y la consolidación de Nikita Khrushchev en la Unión Soviética ocurriendo concomitantemente a la administración de Dwight Eisenhower en Estados Unidos, el patrón de interacciones entre las dos superpotencias pasó, poco a poco, a un paradigma conocido como “coexistencia pacífica”. Este ambiente de menor conflictividad directa entre los dos gigantes diplomáticos de la Guerra Fría, en las palabras de Eric Hobsbawm, sería caracterizado por una “estabilización” del sistema internacional, con la consolidación de un *modus vivendi* entre Washington y Moscú que, en términos prácticos, contrariaba la retórica ideológica muchas veces utilizada en discursos oficiales³⁶².

En cambio, y de manera distinta a ese proceso que se desarrollaba en los años anteriores, eventos en el Caribe afectarían esa dinámica, contribuyendo para una reversión del patrón de relación entre Estados Unidos y Unión Soviética. La Revolución

³⁶² HOBSBAWM (1995). P. 228.

Cubana, con la “sovietización” de un proyecto que se había iniciado bajo una retórica nacionalista, cambiaría no solamente la relación de Washington con Moscú, sino que afectaría la percepción de autoridades de los Estados Unidos en cuanto a los países latinoamericanos de una manera general.

La académica y especialista en Cuba Marifeli Pérez-Stable, vinculada al Inter-American Dialogue, en Washington, sostiene que un “nacionalismo radical guio a los rebeldes durante el año de 1959”. El hecho de que se obtuvo una victoria armada en la revolución liderada por Fidel Castro consolidó la ausencia de disposición en los niveles más altos del Movimiento 26 de Julio para negociar con grupos económicos anteriormente dominantes. Como resultado, se debilitó la posibilidad de una solución política que condujese a una reorganización socioeconómica que confrontase menos los intereses de los Estados Unidos en el país caribeño³⁶³.

Los revolucionarios cubanos nacionalizaron la mayor parte de la economía de la isla en solamente dos años, ignorando reclamos de indemnización a antiguos propietarios. El profesor emérito de Brooklyn College, Samuel Farber, comparando las consecuencias diplomáticas internacionales de la Revolución Cubana y de la Revolución Nacional Boliviana, de 1952, identifica en esta cuestión el elemento que impactó sistémicamente la relación de los Estados Unidos con la isla caribeña y, posteriormente, con la región latinoamericana como un todo. En el caso boliviano, aún con oposición de grupos más radicales dentro del MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), el gobierno de Víctor Paz Estenssoro adoptó una postura más flexible, muchas veces reconociendo el derecho de indemnización en casos de expropiación. Evidencia de esta postura fue evidenciada en las disposiciones de la ley de nacionalización de minas, con el objetivo de apaciguar no solamente a distintas facciones en el MNR, sino que también a los Estados Unidos. En Cuba, de manera opuesta, la resistencia del movimiento revolucionario en negociar indemnizaciones y la magnitud de las inversiones de ciudadanos y empresas estadounidenses en la isla pusieron a las autoridades revolucionarias en trayectoria de choque con Washington.³⁶⁴

No obstante, es importante subrayar que, aunque las medidas económicas adoptadas en Cuba hayan creado tensiones adicionales entre Estados Unidos y el

³⁶³ PÉREZ-STABLE, Marifeli. *The Cuban revolution: origins, course, and legacy*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 9

³⁶⁴ FARBER, Samuel. *The Origins of the Cuban Revolution reconsidered*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006, p. 106.

gobierno revolucionario, la transmutación de un movimiento latinoamericano en un gobierno abiertamente marxista ocurrió de manera progresiva. Ya se habían registrado choques que reforzaron la percepción en Washington de que el Movimiento 26 de Julio se mostraba excesivamente independiente. En junio de 1958, ciudadanos estadounidenses fueron detenidos por fuerzas revolucionarias bajo comando de Raúl Castro como protesta contra la asistencia del gobierno estadounidense a Fulgencio Batista por medio de la base de Guantánamo. No obstante, Fidel Castro inicialmente fue percibido como un actor político difícilmente controlable, pero no necesariamente el líder de un movimiento enemigo de los Estados Unidos. Por esa razón, en los momentos iniciales tras la toma de poder revolucionaria, el gobierno estadounidense mantuvo una postura que evitó demostrar simpatía o hostilidad abierta al nuevo gobierno.³⁶⁵

Los eventos en la isla caribeña, sin embargo, contribuirían para que las autoridades en Washington, progresivamente³⁶⁶, reforzasen la asociación entre nacionalismo y comunismo en la lectura de movimientos latinoamericanos. La aprobación de la ley agraria de 1959 hizo con que Douglas Dillon, subsecretario de Estado para asuntos económicos, escribiese al embajador Philip Bonsal, hasta entonces una voz moderada con relación a la revolución en curso en Cuba, para relatar la preocupación de autoridades y de empresarios estadounidenses asociados a la industria azucarera. El 24 de septiembre de 1959, el embajador Bonsal se reunió con diplomáticos y empresarios como Sam H. Baggett, vicepresidente de la United Fruit Company, R. Rionda Braga, presidente de la San Francisco Sugar Company y W. Huntington Howell, vicepresidente de la West Indies Sugar Company. En la reunión, se expresó temor por el ejemplo que la reforma agraria cubana podría representar para países latinoamericanos en desarrollo, con efectos económicos negativos para la actuación y contratos de firmas estadounidenses ocasionados por un potencial “efecto dominó” en la región³⁶⁷.

La posibilidad de ese “efecto cascada”, temido por Washington, sería potenciada por un actor extrarregional, que hasta entonces, no había priorizado la región latinoamericana: la Unión Soviética. A despecho de la deterioración de relaciones entre La Habana y Washington, la adhesión de Cuba al bloque socialista no fue un camino

³⁶⁵ *Ibid.* Pp. 74, 75, 91.

³⁶⁶ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 64/652(24h) de la Embajada de Brasil en Washington en 13/1/1960

³⁶⁷ FARBER, Samuel. *The Origins of the Cuban Revolution reconsidered*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006, pp. 91, 98.

inmediato y tampoco inevitable. Documentos soviéticos desclasificados indican que hasta Raúl Castro y Ernesto “Che” Guevara expresaron dudas acerca de la ambigüedad política de Fidel Castro. Sin embargo, más allá de la discusión historiográfica relacionada al momento en que hubo su verdadera adhesión a un proyecto marxista-leninista, el hecho histórico plenamente reconocido es que, el 16 de abril de 1961, Fidel Castro declaró el “carácter socialista” de la Revolución Cubana. Paralelamente, desde 1953, con la muerte de Stalin y la superación de su paradigma de “socialismo en un único Estado”, Moscú había empezado un proyecto de incremento sistemático de lazos con países en desarrollo, basado en el soporte a nacionalistas y antiimperialistas, con la expectativa de que esas fuerzas políticas evolucionasen hacia el marxismo-leninismo. El apoyo soviético a la Conferencia de Bandung, en 1955, así como el inicio de un proceso de asistencia económica a Egipto y visitas de Nikita Khrushchev y del premier Nikolay Bulganin a Afganistán, Birmania e India son ejemplos de esa nueva línea de actuación externa³⁶⁸.

En esa partida de ajedrez geopolítica, y que se sucedía bajo el paradigma de la coexistencia pacífica, América Latina no ocupaba un rango alto en las prioridades de Moscú. La región, considerada área sometida a la influencia de los Estados Unidos, como reforzado por la deposición de Jacobo Árbenz, en Guatemala, había seguido como secundaria a objetivos estratégicos soviéticos en Asia, Oriente Medio y África. Aún así, en los años inmediatamente anteriores a la revolución cubana, cambios políticos reforzaron la percepción, en la dirección del Partido Comunista de la Unión Soviética, de que no solamente los partidos nacionalistas en el tercer mundo serían capaces de avanzar el socialismo, sino que la correlación internacional de fuerzas sería favorable al Kremlin. La decisión soviética de apostar por la Revolución Cubana e invertir capital político y económico en la isla vecina a los Estados Unidos fue influenciada por eventos como el liderazgo inicial de Moscú en la carrera espacial, la prueba de un primer misil balístico intercontinental soviético en 1957, la elección de comunistas en el Estado de Kerala, en India, en el mismo año, el golpe conducido por militares de izquierda contra la monarquía iraquí en 1958 y medidas de nacionalización de capitales neerlandeses en Indonesia, por Sukarno, ya en 1960, así como por la nacionalización del sistema financiero promovida por Nasser, en Egipto³⁶⁹.

³⁶⁸ *Ibid.* Pp. XI, 60, 61, 67, 139, 140.

³⁶⁹ *Ibid.*, Pp. 140, 142, 143, 152.

En ese contexto, la disposición soviética para asumir riesgos sería relevante en un ambiente en que los Estados Unidos demostraban un agotamiento de recursos diplomáticos para defender sus intereses en la isla caribeña. El 17 de abril de 1961, un día después de la declaración, por Fidel Castro, del carácter socialista de la revolución cubana, tuvo inicio³⁷⁰, con apoyo de los Estados Unidos, la fracasada invasión de bahía de Cochinos. Con Washington convertido en un adversario irreconciliable, el estrechamiento de lazos del gobierno revolucionario cubano con la Unión Soviética sería la consecuencia estratégica inmediata. La decisión soviética de instalar misiles nucleares en Cuba, estimulada por el intento de contrarrevolución en la Playa Girón, por el objetivo de ofrecer una respuesta estratégica a la instalación de misiles balísticos estadounidenses en Turquía y por la percepción (consolidada en el periodo anterior de coexistencia pacífica) de que armamentos nucleares servirían primordialmente como instrumentos disuasorios llevaron a una situación crítica, en que una hecatombe nuclear no parecía un resultado absurdo.³⁷¹

Para América Latina, la Revolución Cubana ocasionó un cambio sistémico. Si, antes, la administración Eisenhower percibía la región como un área de baja intensidad³⁷², firmemente bajo la influencia de Washington, el ejemplo cubano creaba un precedente considerado por la Casa Blanca como peligroso. Internamente a los Estados latinoamericanos, el ejemplo de los revolucionarios cubanos estimularía medidas autoritarias y la persecución de partidos de izquierda. En un ámbito hemisférico, el deseo de la administración Kennedy de evitar la repetición del episodio en Cuba constituyó factor relevante en la organización, por los Estados Unidos, del programa de apoyo económico Alianza para el Progreso, verdadera respuesta a las demandas diplomáticas latinoamericanas vehiculadas en los años anteriores. No obstante, por otro lado, la resistencia del proyecto cubano contra intentos inmediatos de revertir la revolución también reforzó el involucramiento de Washington en cuestiones regionales en América Latina.³⁷³

En términos conceptuales, la nueva dinámica de interacción entre los Estados Unidos y América Latina, ocasionada por la Revolución Cubana, nuevamente impuso un acotamiento del margen de maniobra de los países latinoamericanos en cuanto a

³⁷⁰ *Id.* p. xi.

³⁷¹ HOBSBAWM (1995). Pp. 229, 230, 440.

³⁷² DORATIOTO (2014). Pp. 104, 105.

³⁷³ LIEVESLEY, Geraldine. *The Cuban Revolution: past, present and future*. New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 18.

iniciativas que no buscasen una asociación directa con Washington. La existencia de un programa de apoyo económico de grandes dimensiones como la Alianza para el Progreso ofrecía perspectivas de acceso a recursos para países dispuestos a implementar una política exterior americanista. No obstante, como la deposición del presidente dominicano Juan Bosch en 1963³⁷⁴ y los eventos de 1964 en Brasil demostrarían, el recrudecimiento de la polarización geopolítica e interna establecería límites estructurales a gobiernos y a estrategias diplomáticas basadas en una postura autónoma y que osase ir mas allá de los límites ideológicos de la Guerra Fría.

8.2. La ruptura del contrato social

El periodo entre 1961 y 1964 fue, como los años inmediatamente anteriores, caracterizado por la continuidad de la polarización social interna en Brasil. La incapacidad de la sociedad brasileña de solucionar sus disensos de una manera institucional, llevando a la deposición de João Goulart y el inicio de un periodo de más de dos décadas de gobiernos militares, es evidencia suficiente para considerar que el recrudecimiento del discurso político en Brasil seguía como un elemento central para cualquier análisis sobre el ambiente político nacional.

No obstante, más allá de la existencia de intensa polarización social, centrada alrededor del fantasma del comunismo internacional, características asociadas a la trayectoria política de los dos presidentes del periodo, Jânio Quadros y João Goulart, serían relevantes para comprender no solamente la dinámica de fuerzas internamente a Brasil, sino que su política exterior y sus consecuencias para la historia brasileña. El contexto de la llegada al poder de Jânio Quadros, marcada por la priorización de políticas internamente conservadoras, y, en oposición, la trayectoria política de João Goulart, asociada al *trabalhismo*, la clase obrera y a la figura de Getúlio Vargas, tendrían serias consecuencias para el alcance de iniciativas diplomáticas y, especialmente, para la capacidad de la Presidencia de mantener una estrategia de inserción internacional que, invariablemente, contribuiría a la polarización interna.

En ese contexto, es imperativo partir del supuesto de que la presidencia de Jânio Quadros representa un momento que ofrece dificultades interpretativas. El primer presidente que asumió el cargo en Brasilia fue jefe de Estado del país entre el 31 de enero de 1961 y el 25 de agosto del mismo año, fecha de su renuncia. La

³⁷⁴ ALMEIDA (2013). Pp. 516, 517.

interpretación de las razones para la conclusión anticipada de su mandato es una cuestión historiográfica que impone desafíos asociados a cuestiones y conceptos complejos, como los contornos del populismo y el personalismo en el ámbito político.³⁷⁵ La comprensión histórica y el abordaje metodológico de estas cuestiones van mucho más allá de los objetivos de este trabajo. A nosotros nos interesa la comprensión del conservadorismo y de la legitimidad proveniente del éxito electoral de Jânio Quadros como variable interviniente interna capaz de afectar la definición de la política exterior de Brasil.

La victoria de Jânio Quadros, en la campaña electoral de 1960, ocurrió con la adopción de un discurso que conciliaba preocupaciones centradas alrededor de la moralidad administrativa y la utilización racional de recursos públicos. Quadros, con un estilo carismático, demostraba disposición para conciliar reformas sociales y responsabilidad económica. Percibido como un candidato moralmente conservador y afiliado al pequeño PTN (*Partido Trabalhista Nacional*), Jânio recibió el apoyo del PDC (*Partido Democrata Cristão*) y de la UDN (*União Democrática Nacional*). Su discurso favorable a la racionalización de los recursos público y a la austeridad financiera igualmente le garantizó el apoyo de importantes grupos industriales, como Votorantim, Matarazzo y la FIESP (*Federação de Indústrias do Estado de São Paulo*)³⁷⁶.

La manera en que Jânio Quadros salió victorioso de las elecciones del 3 de octubre de 1960 representaron un factor de relevante legitimidad interna, especialmente en cuanto a los estratos sociales en situación económicamente más confortable. Jânio Quadros recibió más de 5 millones de votos, superando al general Henrique Teixeira Lott, candidato del PSD (*Partido Social Democrático*) y segundo colocado, por un margen de 1,5 millón de votos. En su contexto histórico, con alrededor del 80% de participación en la elección, esto significaba que aproximadamente uno de cada 13 brasileños votó por Jânio Quadros. Comparativamente, en 1919, el presidente electo había recibido solamente un voto para cada 100 brasileños existentes.³⁷⁷ Además de la cantidad de votos, caracterizada por una composición heterogénea, abarcando electores asociados a un espectro de derecha y de izquierda³⁷⁸, Quadros igualmente se benefició

³⁷⁵ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. O Governo Jânio Quadros. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982, pp.8-9.

³⁷⁶ *Ibid.* Pp. 23-26.

³⁷⁷ *Ibid.* P. 28.

³⁷⁸ GOMES (2007). P. 218

de la disposición regional del origen del respaldo político a su mandato. El 78% de sus votos tuvieron origen en Estados políticamente influyentes, como São Paulo, Guanabara, Minas Gerais y Rio Grande do Sul. Socialmente, el nuevo presidente recibió sustancial apoyo en todo el espectro socioeconómico brasileño. No obstante, es relevante que, en encuesta previa a la elección, se haya revelado relevante receptividad al nombre de Jânio Quadros entre las familias con más recursos económicos³⁷⁹.

Posteriormente a su elección, la política interna de Jânio igualmente desempeñó una función concreta en el refuerzo de su imagen como un líder conservador. Con el apoyo de la UND, y en seguimiento a su retórica electoral crítica a la gestión financiera de Juscelino Kubitschek, Quadros buscó implementar una agenda económicamente ortodoxa, con especial atención para el control de la inflación y del déficit público, paralelamente a la defensa del congelamiento de salarios y de una reforma cambial. En el ámbito social, la postura del nuevo presidente fue aún más importante para dificultar la asociación de su nombre con ideologías consideradas “subversivas”. Quadros, conocido por su excentricidad, implementó medidas altamente moralizantes en la Presidencia de Brasil: prohibió la utilización de bikinis de dos piezas en concursos de belleza y vetó la realización de peleas de gallo, con el argumento de protección de los valores tradicionales y de la familia³⁸⁰. Aunque su política exterior, como veremos, haya sido caracterizada por relevante grado de autonomía y pragmatismo, característica frecuentemente asociada al grupo de los nacionalistas (muchas veces acusados de ser “comunistas”), las medidas internas conservadoras de Jânio Quadros y su legitimidad electoral le protegían de acusaciones asociadas al marxismo-leninismo o a cualquier eufemismo análogo.

El vicepresidente de Jânio Quadros, sin embargo, no tuvo la misma suerte. El proceso electoral, que establecía la elección del vicemandatario de manera autónoma al candidato presidencial, condujo a João Goulart nuevamente a la victoria en las urnas. “Jango”, que sufría oposición abierta de grupos conservadores y de las Fuerzas Armadas³⁸¹, era proveniente de una trayectoria política asociada al movimiento obrero. Previamente vicepresidente de Juscelino Kubitschek, entre 1956 y 1961, Goulart había sido ministro del Trabajo de Getulio Vargas, entre 1953 y 1954, y fue nuevamente elegido vicepresidente en 1960 por el PTB (*Partido Trabalhista Brasileiro*). Heredero

³⁷⁹ BENEVIDES (1982). P. 28.

³⁸⁰ ALMEIDA (2013). P. 454.

³⁸¹ BENEVIDES (1982). P. 29

político de Vargas³⁸² y acusado previamente por sus opositores de buscar establecer, en coordinación con Juan Domingo Perón, una gran “república sindical” durante la elección de Juscelino Kubitschek en 1955³⁸³, Jango ascendió a la presidencia en un contexto conturbado.

El 25 de agosto de 1961, Jânio Quadros renunció a su mandato como presidente, en un episodio complejo, atribuido por el propio mandatario brasileño a “fuerzas terribles” y ocultas. Una de las posibles explicaciones para este controvertido hecho histórico sería la inspiración de Quadros en liderazgos fuertes, como Gamal Abdel Nasser y Charles de Gaulle, y la oportunidad percibida para un autogolpe que quizás contase con el apoyo de la población al líder carismático. El especial simbolismo de la fecha, el Día del Soldado, igualmente indica posible gesto simbólico a las fuerzas armadas. De cualquier manera, aunque sea difícil buscar las reales motivaciones de Quadros para la presentación de su carta de renuncia, el contexto en que ella ocurrió contribuyó para el debilitamiento de la posición interna de su sucesor, que se encontraba en viaje a la República Popular China³⁸⁴.

Si el conservadorismo y la legitimidad proveniente del éxito electoral de Jânio Quadros funcionaron como variable interviniente interna capaz de le permitir al entonces presidente un mayor margen de maniobra en su política exterior, por otro lado, la oposición a João Goulart en círculos políticos y empresarios influyentes actuó como variable interviniente que, aunque no efectivamente limitando de manera inmediata las decisiones de Jango, ciertamente actuaran, en último análisis, inviabilizando la continuidad de su gobierno y, por consiguiente, de su política exterior. A título de ejemplo, Jânio Quadros, en agosto de 1961, en uno de los gestos más controvertidos de su política exterior independiente, recibiría a Ernesto Che Guevara en Brasilia y le conferiría la *Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul*, el mayor honor que puede conferir el gobierno brasileño. Las credenciales de Jânio, su trayectoria conservadora y su propio canciller, Afonso Arinos, uno de los miembros fundadores de la UDN³⁸⁵, actuaban como un amortiguador político³⁸⁶. De manera opuesta, João Goulart, aunque en episodios de búsqueda de distensión con Washington, como en su visita a John

³⁸² GOMES (2007). P. 193.

³⁸³ FAUSTO (1995). P. 420.

³⁸⁴ ALMEIDA (2013). P. 456.

³⁸⁵ ARINOS, Afonso. Verbete Afonso Arino de Melo Franco. In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV

³⁸⁶ FAUSTO (1995). P. 439.

Kennedy en 1963, en la cual clasificó las relaciones con los Estados Unidos como “exactas, convenientes y necesarias” y se puso a favor del ingreso de capitales estadounidenses a Brasil, sería acusado de mantener una postura antiamericana³⁸⁷.

En realidad, la caminata de Brasil hacia la ruptura institucional en 1964 es caracterizada por una serie de intentos de acotar los poderes presidenciales de Jango en el ámbito de la adopción de políticas públicas. Tras la presentación de la carta de renuncia de Jânio Quadros, Ranieri Mazzili, presidente de la Cámara de los Diputados y tercero en la línea sucesoria, inmediatamente prestó juramento como nuevo presidente, en un contexto en que las Fuerzas Armadas publicaron comunicado conjunto en que las tres Armas declararon la “inconveniencia” del retorno de Jango a Brasil. Solamente con el riesgo de una guerra civil hubo la flexibilización del veto opuesto a una presidencia de João Goulart. La oposición liderada por el entonces gobernador de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, y su “cadena por la legalidad”, asociada a la prisión del general Henrique Teixeira Lott, que se había pronunciado a favor del regreso de Goulart, y a la instalación de baterías antiaéreas en la sede del gobierno de Rio Grande do Sul por el III Ejército, ante la amenaza de bombardeo de la Aeronáutica, crearon un impase que permitió la solución temporaria de la crisis. En septiembre de 1961, una enmienda constitucional estableció un régimen parlamentario en Brasil, permitiendo la toma de posesión de João Goulart con poderes restringidos³⁸⁸.

Los eventos internos posteriores, como el retorno del presidencialismo en el plebiscito ocurrido en enero de 1963, el fracaso del Plan Trienal económico de João Goulart, el impacto de la propuesta de reforma agraria para la radicalización de las posturas políticas internas³⁸⁹ y los efectos de la promulgación de normas limitando la remesa de utilidades al exterior³⁹⁰ se sumaron al panorama general de deterioración del diálogo político en el país. Para este trabajo, que busca internamente datos que pueden ser procesados metodológicamente de manera a permitir conclusiones sobre la política exterior brasileña del periodo, nos basta la clara evidencia de que, con Jango, la variable interviniente relativa a un ambiente interno altamente polarizado sería potencializada por otra variable interviniente igualmente importante: el rechazo al presidente por sectores importantes del *establishment* brasileño. Si la legitimidad interna de Jânio

³⁸⁷ GARCIA (2018). P. 142.

³⁸⁸ ALMEIDA (2013). P. 456.

³⁸⁹ FAUSTO (1995). Pp. 455-457.

³⁹⁰ GARCIA (2018). P. 144.

Quadros funcionaría como un amortiguador político que le permitiría adoptar una política exterior pragmática e independiente, aunque en un contexto interno polarizado, la oposición de sectores políticos y sociales importantes a João Goulart constituiría un factor que exacerbaría el efecto limitador impuesto por la polarización social interna y, en último análisis, inviabilizaría la propia existencia de la política exterior adoptada por João Goulart como continuidad de la estrategia de inserción internacional inaugurada por Jânio Quadros.

8.3. Jânio y Jango: la resolución de incoherencias estratégicas

La política exterior brasileña llevada a cabo entre 1961 y 1964 es conocida académicamente como “*Política Externa Independente*”, y, de manera sencilla, usualmente mencionada como “PEI”. Su relevancia histórica está asociada al hecho de que el periodo presidencial de Jânio Quadros, aunque breve, representó el inicio de un periodo de proactividad diplomática en que se puso en marcha un proceso de resolución de las contradicciones estratégicas de la política exterior de Juscelino Kubitschek.

Con Jânio Quadros y João Goulart, el desarrollismo se mantuvo como principio rector de la política exterior brasileña. No obstante, la manutención de la búsqueda de recursos para el desarrollo como plan central de la gran estrategia nacional fue acompañada de un cambio cualitativo y cuantitativo en el comportamiento internacional del país. Con la ascensión de Jânio Quadros al poder, en las palabras del profesor João Daniel de Almeida, llegaría a su fin el ciclo americanista de la política exterior de Brasil³⁹¹, iniciado en el periodo del *Barão do Rio Branco*, patrono del cuerpo diplomático y canciller entre 1902 y 1912. A excepción de la presidencia de Castello Branco, en que se privilegió una inserción internacional nuevamente caracterizada por fuertes imperativos ideológico, la política exterior brasileña en las décadas subsiguientes buscaría consolidar una diversificación de socios en lugar de concentrar sus esfuerzos en la relación con solamente un interlocutor privilegiado. Por esta razón, la “*Política Externa Independente*”, inaugurada por Jânio Quadros, al superar los límites de los condicionantes ideológicos americanistas, tuvo como eje central un comportamiento en que se constató la intensificación de su estrategia de universalismo,

³⁹¹ ALMEIDA (2013). P. 454.

basada en directrices como autonomía, autodeterminación y soberanía, con una apuesta en socios africanos, asiáticos y, especialmente, latinoamericanos.

Sobre el contexto en que surge la PEI, Rubens Ricupero, embajador de Brasil en Washington y subsecretario general de la Organización de las Naciones Unidas, sostiene que la actuación diplomática extra-hemisférica de Juscelino Kubitschek ocurrió, hasta el final, asociada directa o indirectamente a la importancia de los Estados Unidos como punto de referencia diplomático. La intensificación de una actuación fuera del continente americano en los años Kubitschek se relaciona con la desilusión resultante de la ausencia de comprometimiento estadounidense con la cooperación económica en el continente. En ese sentido, manifestaciones de frustración del propio presidente JK y la publicación, en mayo y junio de 1961, de dos artículos intitulados “*Desaparição da OPA*” y “*Negação da OPA*”, por Augusto Frederico Schmidt, asesor presidencial y mentor intelectual de la Operación Panamericana, constituyen evidencia de que autoridades centrales en el gobierno brasileño, entonces, mantenían la expectativa de que los Estados Unidos podrían, en mayor o menor grado, ser involucrados en iniciativas multilaterales de promoción del desarrollo³⁹².

Con el fin del mandato de Juscelino, en los años Quadros – Goulart tuvo continuidad un cambio estructural en la política exterior brasileña. El periodo entre enero de 1961 y marzo de 1964 registró cinco distintas autoridades encargadas del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño, pero este íterin suele ser académicamente considerado un momento de continuidad diplomática, aunque, naturalmente, se encuentren peculiaridades, iniciativas y correlaciones de fuerzas políticas internas distintas en la transición de gobierno entre los dos presidentes. En este contexto, la estrategia de inserción internacional que sería establecida por Jânio Quadros y, posteriormente, heredada por João Goulart, buscaría ampliar geográficamente las iniciativas de Juscelino Kubitschek, intensificando el pragmatismo diplomático y el rechazo a limitadores ideológicos.³⁹³

En un ambiente internacional considerablemente tenso, Jânio Quadros promovería una política exterior que, cuando se consideran las políticas económicas y sociales conservadores impuestas internamente por el presidente, sería caracterizada por clara disonancia. En el breve período con Jânio Quadros en la presidencia brasileña, el país se aproximaría de naciones en desarrollo y rompería la dicotomía ideológica de la

³⁹² RICUPERO (2017). P. 414.

³⁹³ CERVO (2011). Pp. 331-332.

Guerra Fría, con un jefe de Estado elegido por una coalición electoral apoyada por la UDN, fuerza política tradicionalmente partidaria de una política exterior ideológica, de acuerdo con los condicionantes del conflicto bipolar³⁹⁴.

Posibles motivadores para esa decisión del presidente Quadros que, a primera vista podría parecer insólita y hasta voluntarista, se encuentran en sus cálculos políticos internos. Jânio, ya en su elección, y de manera innovadora, percibió que la política exterior brasileña podría desempeñar un papel relevante en la disputa partidaria interna. Durante el periodo electoral, Quadros introdujo no solamente la idea de la necesidad de mayor independencia con relación a la lógica dicotómica de la Guerra Fría, sino que propuso una mayor solidaridad con Cuba³⁹⁵. El entonces candidato percibía en la posibilidad de intensificación de los cambios nacientes en la política exterior de JK una oportunidad para obtener votos de sectores intelectuales y progresistas, los cuales, hasta entonces, en todas las elecciones después de la redemocratización posterior a la Segunda Guerra Mundial, contribuyeron para sucesivas victorias de la coalición electoral PSD-PTB³⁹⁶. El problema de esta táctica, no obstante, serían los desgastes políticos y el deterioro del diálogo con sectores conservadores de su base de apoyo. Ya en la campaña electoral de Jânio, su visita a La Habana, tras la invitación de Fidel Castro, ocasionó atritos internos a sus fuerzas de sustentación. Solamente la participación directa en el viaje por Afonso Arinos, figura central de la UDN y futuro canciller de Quadros, pudo mitigar las críticas al entonces candidato por su aparente endoso a un Estado que no parecía conformarse a la postura esperada de un país caribeño ubicado en los umbrales de los Estados Unidos.³⁹⁷

Posteriormente a su elección, Jânio, no obstante, mantuvo la estrategia de instrumentalización de la política exterior del país para la obtención de capital político interno. A las medidas moralizantes e insólitas adoptadas por el mandatario con el objetivo de mantener el apoyo de parte del electorado brasileño, el nuevo presidente dobló la apuesta en una inserción diplomática independiente con el objetivo de enfrentar un obstáculo para su gobernabilidad: la ausencia de mayoría parlamentaria del gobierno. Jânio Quadros, en ese contexto, buscó aproximarse de la oposición, y, de esta manera, contrabalancear efectos negativos de otras políticas sectoriales menos populares, como

³⁹⁴ RICUPERO (2017). P. 411.

³⁹⁵ BENEVIDES (1982). P. 26

³⁹⁶ RICUPERO (2017). P. 411.

³⁹⁷ *Ibid.* P. 412.

su ortodoxia económica, mediante una inserción internacional universalista y nacionalista³⁹⁸.

El resultado fue una política exterior que, a principio, sería difícilmente explicable o parecería incoherente con la teoría neorrealista si consideramos la dinámica diplomática interamericana. Kenneth Waltz, en ese sentido, al explicar las fuerzas de socialización y de competencia, condicionantes de la “similitud funcional” de los Estados (y, por lo tanto, raíz del comportamiento de *balancing* o de *bandwagoning*), considera que no solamente la manutención de la posición de fuerza de un país en el sistema internacional configuraría una preocupación estratégica central, sino que, de igual manera, el comportamiento diplomático estatal sería condicionado y adecuado a expectativas estructurales internacionales, aunque desestimuladas por el escenario político interno³⁹⁹. Como se percibirá, el comportamiento internacional de Brasil y su opción por posicionarse contra los Estados Unidos en temas de seguridad relevantes, como la cuestión cubana, aunque bajo el riesgo de represalias, no se adecua a esas suposiciones, siendo mejor explicado por un marco teórico realista neoclásico, que permite considerar divisiones políticas internas en el liderazgo político (en el caso, entre el propio presidente Quadros y parte de su base de apoyo partidaria) para comprender como un Estado puede no responder a incentivos sistémicos⁴⁰⁰.

Jânio Quadros, de hecho, poco tiempo después de su toma de posesión, en enero de 1961, y en un contexto internacional tenso y con pocos incentivos inmediatos para una confrontación con Washington, empezaría un proceso que revertería el predominio del americanismo en la política exterior brasileña. Con su llegada al *Palácio do Planalto*, el nuevo presidente solicitó a Itamaraty el inicio del proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética (el cuál sería finalizado por su sucesor, João Goulart, antes de su deposición). Quadros, igualmente, menos de un mes después del inicio de su mandato, recibió al enviado estadounidense Adolfo Berle Jr., y le comunicó al gobierno de los Estados Unidos la oposición brasileña a cualquier tipo de intervención de Washington en la isla caribeña⁴⁰¹.

Paralelamente, la diplomacia brasileña empezaría un esfuerzo para el establecimiento y la consolidación de relaciones con países en desarrollo, basándose en

³⁹⁸ *Ibid.* P. 412.

³⁹⁹ WALTZ (1979). Pp. 126-127.

⁴⁰⁰ LOBELL (2009). P. 28.

⁴⁰¹ GARCIA (2018). P. 139

una postura diplomática que, de cierta manera, presentaría similitudes con la postura peronista de “tercera posición” ⁴⁰². En ese ambiente, la aproximación con América Latina, y, en específico, con la Argentina constituyó preocupación central del jefe de Estado brasileño. Serían representativo de este movimiento de reajuste la manifestación de “profunda aprehensión” del gobierno brasileño por el intento de reversión de la Revolución Cubana en la Playa Girón, en abril de 1961, complementada, en el mismo mes, por la firma del Convenio de Amistad y Consulta entre Brasil y Argentina, abierto a la adhesión de terceros estados de la región, y por el comprometimiento de retirada de tropas en la frontera brasileño-argentina. En agosto del mismo año, el presidente Quadros conferiría a Ernesto “Che” Guevara la *Grã-Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul*.⁴⁰³

En realidad, la preocupación en establecer relaciones más estrechas con países latinoamericanos no sería la única indicación del refuerzo del universalismo en la política exterior brasileña bajo la conducción de Jânio Quadros. Es igualmente importante y representativo de este periodo el inicio de una aproximación más vigorosa con países africanos, que inauguraría el proceso de corrección de las incoherencias y limitaciones estratégicas de los años Kubitschek. Bajo instrucciones de Afonso Arinos y de Jânio Quadros, fue establecido, en marzo de 1961, en el Ministerio de Relaciones Exteriores, un grupo de trabajo para coordinar el acercamiento con el continente africano y la apertura de representaciones diplomática brasileñas en África. Un mes después, el canciller Afonso Arinos realizaría visita a Senegal y, posteriormente, autorizaría la apertura de embajadas en la República de Côte d’Ivoire, Etiopia, Ghana, Guinea, Nigeria y el propio Senegal (la embajada de Brasil en Dakar fue la primera en África subsahariana). También serían criados consulados en la República del Congo (Congo-Léopoldville), Kenia y Rodesia y, como hito del legado histórico y humano proveniente de los lazos entre Brasil y África, Raymundo de Souza Dantas, el primer embajador brasileño negro, asumiría la embajada del país latinoamericano en Acra⁴⁰⁴. En el ámbito africano, Brasil seguiría hasta la década de 1970 con una postura más reticente en cuanto a la África portuguesa, prefiriendo abstenciones y una postura de diálogo con relación a Lisboa⁴⁰⁵, pero, en una escala ampliada, Brasilia, también en

⁴⁰²BANDEIRA (2010). P. 760

⁴⁰³ GARCIA (2018). Pp. 140-141.

⁴⁰⁴ *Ibid.* Pp. 139-140.

⁴⁰⁵ RICUPERO (2017). P. 413.

función de su histórica “africanidad”, empezaría a presentarse como interlocutor privilegiado entre el continente africano y los países occidentales.⁴⁰⁶

Ese proceso de ampliación de socios sería complementado por una aproximación con Estados socialistas que, hasta entonces, Brasil había evitado realizar. El 15 de marzo de 1961, en su mensaje al Congreso, Jânio Quadros, de manera conciliatoria, indicó como prioridades de su estrategia internacional mantener la “posición tradicional de Brasil en el mundo libre”, pero también indicó la necesidad de establecer un diálogo con todos los países, incluyendo naciones del otro lado de la Cortina de Hierro. En seguimiento, el mandatario brasileño invirtió su capital político en amplia iniciativa para incrementar contactos e intercambio económico con países comunistas. Quince días después de su manifestación al Congreso, Jânio Quadros revertería el rompimiento ocasionado por la Segunda Guerra Mundial y restablecería relaciones diplomáticas con Hungría y Rumania. En los meses siguientes, Brasil enviaría una misión especial económica, cultural y científica a Alemania Oriental y a los demás Estados de Europa del Este, complementada por la creación de legaciones en Bulgaria y Albania y por el envío de una delegación comercial a Moscú. El vicepresidente João Goulart, finalmente, emprendería un viaje comercial a la República Popular China⁴⁰⁷.

La renuncia de Janio Quadros, el 25 de agosto de 1961, cambiaría el escenario interno del país, incrementando la inestabilidad y dejando clara la oposición de parte del *establishment* político a la asunción de João Goulart. La enmienda constitucional que estableció un régimen parlamentario en Brasil en septiembre de 1961, inicialmente acotando los poderes de Goulart⁴⁰⁸ antes de su reversión por el plebiscito que, en enero de 1963, permitió el retorno del presidencialismo⁴⁰⁹, fue indicativa de la deterioración de diálogo social e institucional en el país. No obstante, aunque sin la legitimidad interna que una carrera política conservadora le confirió a Jânio Quadros, su sucesor, João Goulart, buscó establecer clara línea de continuidad en la política exterior brasileña.

Sobre esta cuestión, Ruben Ricupero afirma que la administración de Goulart, en términos de política exterior, representó un período excepcional, en que hubo preocupación en llevar adelante la estrategia de inserción internacional de su antecesor, de manera independiente a la reducción de estabilidad política interna. En otras palabras,

⁴⁰⁶ GARCIA (2018). P. 140.

⁴⁰⁷ *Ibid.*

⁴⁰⁸ ALMEIDA (2013). P. 456.

⁴⁰⁹ FAUSTO (1995). Pp. 455-457.

la presidencia de Jango fue un contraejemplo a la noción de que una diplomacia proactiva necesariamente dependería de un gobierno interno estable y cohesionado. Aunque sufriendo fuerte presión, Jango mantuvo el pragmatismo diplomático y la conducción de una inserción internacional independiente por Itamaraty⁴¹⁰.

Un recurso al registro de los propios autores de la estrategia internacional brasileña que tuvo lugar en este momento sostiene la noción de continuidad entre las políticas exteriores de Jânio Quadros y João Goulart. En octubre de 1961, el reconocido periódico *Foreign Affairs* publicó el artículo *Brazil's New Foreign Policy*, de autoría del propio presidente Jânio Quadros. Aunque el mes de publicación del documento figure como octubre, su texto fue finalizado poco antes del fin del gobierno de Quadros y la traducción oficial al idioma inglés fue autorizada semanas antes de su renuncia. El contenido de la exposición de ideas del entonces mandatario tiene como eje conductor la defensa del desarrollismo como principio rector de la inserción internacional brasileña, con el establecimiento de un plan de utilización de recursos diplomáticos para alcanzar esta finalidad mediante una universalización de socios internacionales.

En este sentido, el propio Jânio Quadros asocia de manera directa la conducción de la política exterior de Brasil a una búsqueda por el “crecimiento material”. En un extracto que parece en consonancia con el supuesto central realista (y también realista neoclásico, específicamente) de que Estados buscarían incrementar sus capacidades materiales de poder, aunque para la preservación de su comunidad política⁴¹¹, Quadros afirma que:

In time, the foreign policy of Brazil will reflect the craving for developmental progress. Obviously, underlying the decisions which we are compelled to take in order to meet the problems of material growth inherent in the desire of the Brazilian people for economic, social, political and human freedom lies the interweaving of the country's material needs. Keeping our aims ever in mind, we must choose those of our country's sources of inspiration that can best be mobilized to assist the national effort⁴¹².

⁴¹⁰ RICUPERO (2017). P. 419.

⁴¹¹ LOBELL (2009). Pp. 14-15.

⁴¹² QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. *Foreign Affairs*. October 1961.

Posteriormente, Jânio, al hacer la concesión de que Brasil haría parte del mundo occidental en la dinámica bipolar, asevera que, también para aprovechar oportunidades de desarrollo, el país buscaría nuevos socios en regiones como América Latina, África y Asia:

Because of our historical, cultural and Christian background as well as our geographical situation, ours is a predominantly Western nation. (...) However, at the present juncture, we cannot accept a set national position exclusively on the basis of the above premises. It is undeniable that we have other points in common with Latin America in particular, and with the recently emancipated peoples of Asia and Africa, which cannot be ignored since they lie at the root of the readjustment of our policy, and on them converge many of the main lines of the development of Brazilian civilization. If it be true that we cannot relegate our devotion to democracy to a secondary place, it is no less true that we cannot repudiate ties and contacts offering great possibilities for national realization⁴¹³.

La misma preocupación con el desarrollo nacional y la diversificación de socios es perceptible en el libro *Política Externa Independente*, escrito por San Tiago Dantas, el primer canciller de João Goulart. La obra, originalmente publicada en 1962, constituye verdadera explicación teórica acerca de los fundamentos de la estrategia de inserción internacional promovida por Itamaraty en el periodo bajo la presidencia de Jango. En el primer párrafo del libro, el propio San Tiago Dantas reconoce no solamente que el desarrollismo seguiría como principio central de la política exterior brasileña, sino que esclarece que su conducción de la diplomacia del país sería establecida como un periodo de continuidad de la estrategia adoptada por Jânio Quadros.

⁴¹³ *Ibid.*

A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias. As atividades, depois de assumidas em face das situações concretas que se depararam à Chancelaria, patentearam uma coerência interna, que permitiu a sua unificação em torno de um pensamento central do governo.

Não quer isso dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

Esse foi, desde o primeiro instante, o princípio gerador da política externa e a razão determinada de sua unidade⁴¹⁴.

En realidad, más allá del discurso político o de registros de los propios autores de las iniciativas, la actuación diplomática de Brasil, en los años Goulart, fue de hecho caracterizada por la importancia de una actuación multilateral con el objetivo de promover el desarrollo nacional. Brasil participó de la Alianza de Países Productores de Cacao, en Abiyán, en noviembre de 1961⁴¹⁵, firmó un acuerdo de comercio con la República Popular China en diciembre de 1962 y estableció en Itamaraty la Comisión de Coordinación del Comercio con los Países Socialistas de Europa Occidental (Coleste)⁴¹⁶. En abril de 1963, Brasil igualmente estableció con la Unión Soviética acuerdos para permitir el comercio y la realización de pagos bilaterales, acordando también la apertura de representaciones comerciales en los dos Estados⁴¹⁷. De manera

⁴¹⁴ DANTAS, San Tiago. Política externa independente. Brasília, FUNAG, 2011, p. 9.

⁴¹⁵ GARCIA (2018). P. 141.

⁴¹⁶ *Ibid.* P. 142.

⁴¹⁷ *Id.* P. 143.

similar, el discurso del embajador Araújo Castro, durante la apertura de los debates de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 19 de septiembre de 1963, fue estructurado alrededor de tres ideas centrales, “tres Ds”, considerados centrales para la dinámica internacional: el desarrollo económico, el desarme y la descolonización⁴¹⁸. Araújo Castro, el último canciller de João Goulart antes de su deposición, sería defensor de que la estructura internacional excluyente, con pocos países capaces de establecer reglas globales, ofrecería obstáculos para el desarrollo brasileño. Por esa razón, Castro proponía que Brasil invirtiera capital diplomático para establecer una coalición con países en desarrollo con el objetivo de cambiar las estructuras de poder global⁴¹⁹.

De hecho, esa propuesta estratégica de combatir las “reglas del juego” internacional con el objetivo de permitir el desarrollo socioeconómico integral mediante la universalización de los contactos diplomáticos intensificaría atritos con los Estados Unidos y contribuiría para el debilitamiento de la posición interna de Goulart. El mandatario, que no poseía un “amortiguador político” como las credenciales conservadoras de Jânio Quadros, defendería una postura independiente y opuesta a la ideologización diplomática, lo que, en un contexto de Guerra Fría, recrudecería la oposición de parte de los actores políticos contra el presidente. Indicaciones de que Brasil seguiría evitando una actuación externa americanista contribuyeron para ese proceso. En el periodo entre la renuncia de Jânio Quadros y la toma de posesión de João Goulart, Afonso Arinos actuó como emisario del gobierno brasileño a la primera conferencia del Movimiento de Países no Alineados, en Belgrado, en 1961, convirtiendo a Brasil en un observador del “MNA”. Poco después, en noviembre de 1961, el propio Goulart completaría el proceso iniciado por Jânio Quadros y restablecería relaciones con la Unión Soviética⁴²⁰.

Brasil, igualmente, adoptaría una postura mucho más independiente en el ámbito americano, evidenciada especialmente en la cuestión cubana. En seguimiento a la postura de Jânio Quadros, João Goulart instruiría a San Tiago Dantas a mantener una postura autónoma en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores Americanos, ocurrida en Punta del Este, el 31 de enero de 1962. Frente a la propuesta defendida por los Estados Unidos de ofrecer un “ejemplo” hemisférico y penalizar a La Habana por su afiliación al marxismo-leninismo, Brasil, junto a Argentina, Bolivia,

⁴¹⁸ VARGAS (2013). P. 27.

⁴¹⁹ *Ibid.* P. 32.

⁴²⁰ GARCIA (2018). P. 141.

Chile, Ecuador y México, conformando el grupo conocido como *Outer Six*, se abstendría en la votación que llevó a la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La decisión de Goulart y de San Tiago Dantas, incluso, fue tomada en contra de la posición de diversos excancilleres, como José Carlos de Macedo Soares, João Neves da Fontoura, Vicente Rao y Horário Lafer, que, días antes de la cumbre, se habían manifestado públicamente a favor de la exclusión de la isla caribeña⁴²¹. En la votación, no obstante, San Tiago Dantas sostuvo los argumentos de que la reunión de consulta de cancilleres no ofrecía el *locus* adecuado para una discusión acerca de la permanencia de un Estado en la organización y, jurídicamente, la carta de la OEA no permitiría la expulsión de un miembro⁴²².

En ese contexto, João Goulart seguía estrechando lazos con países latinoamericanos. El mandatario brasileño visitó México y se encontró con el presidente Adolfo López Mateo, resaltando la “unidad de vistas” de los dos países en abril de 1962 y realizó la primera visita oficial de un jefe de Estado brasileño a Chile en abril del año siguiente. Brasil igualmente firmó, con Bolivia, Chile, Ecuador y México, declaración conjunta sobre la desnuclearización de América Latina en abril de 1963 y participó de las reuniones que condujeron a la Carta de Alta Gracia, en marzo de 1984, estableciendo reivindicaciones económicas comunes de los Estados de América Latina en el ámbito de los preparativos para la primera reunión de la UNCTAD (Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). Hasta en el tenso periodo de la Crisis de los Misiles, Brasil buscó algún tipo de coordinación con los Estados latinoamericanos: el 29 de octubre de 1962, el jefe de la Casa Militar de la Presidencia de la República, general Albino Silva, se dislocó a La Habana para ofrecer al gobierno caribeño la disponibilidad de Brasil para efectuar una mediación y reducir tensiones.⁴²³

Ese proceso de universalización de la política exterior brasileña, no obstante, encontró límites sistémicos, evidenciados en la relación con los Estados Unidos. Francisco Doratioto y Carlos Vidigal, recurriendo al trabajo de Keith Larry Storrs, recuerdan que la “*Política Externa Independente*” fue un momento de “fuerza de la política interna sobre la política exterior del país”⁴²⁴. En otras palabras, los historiadores corroboran la noción de que la política exterior de Brasil, en los años de Jango y Janio

⁴²¹ *Ibid.*

⁴²² DORATIOTO (2014). P. 124.

⁴²³ GARCIA (2018). Pp. 142-145.

⁴²⁴ DORATIOTO (2014). P. 126.

tuvo como fuerza motriz condicionantes internos, asociados a la intención de Quadros de utilizar la política exterior como herramienta para obtención de apoyo político y, en los años Goulart, conforme San Tiago Dantas registraría al mencionar el objetivo de concretizar una “reforma social capaz de suprimir la opresión de la clase obrera por la clase propietaria”, utilizar la diplomacia como fuerza de cambio sociopolítico.

En este sentido, la rápida deterioración de la relación con Washington demostró los límites estructurales de la estrategia brasileña, en un momento de recrudecimiento de la tensión internacional. Nuevamente Francisco Doratioto y Carlos Vidigal recuerdan que la autonomía efectiva de la “*Política Externa Independente*” de Quadros y Goulart no debe ser sobreestimada y que la continuidad de la dependencia económica de Brasil con relación a los Estados Unidos, así como el apoyo de Washington a la deposición de João Goulart son indicaciones de que, al fin y al cabo, la PEI encontró obstáculos infranqueables⁴²⁵.

En realidad, el obstinado Brasil que, bajo la presidencia de João Goulart, incluso se opondría a la presencia francesa en zonas pesqueras brasileñas y llevaría el país al conflicto diplomático conocido como la “guerra de la langosta”⁴²⁶, no poseía recursos materiales de poder para sostener su oposición a los Estados Unidos o, por lo menos, mantener contactos cordiales basados en algún tipo de relación paritaria. En un ambiente de recrudecimiento bipolar, las desconfianzas de Washington coadyuvaban en los eventos que inviabilizaron no solamente la PEI, sino que la propia presidencia de Jango. Tras la visita de Goulart a Kennedy, en abril de 1963, cuando el mandatario brasileño realizó verdadero panegírico de las relaciones entre los dos países, João Goulart no fue capaz de cambiar la percepción estadounidense de que su gobierno sería antiamericano. Además de una política exterior autónoma en temas de seguridad considerados prioritarios por Washington, a ejemplo de la cuestión cubana, nacionalizaciones de firmas con capital estadounidenses como la American & Foreign Power Company (AMFORP, subsidiaria de la ITT) por el gobernador de Rio Grande do Sul y aliado de Jango, Leonel Brizola, reforzaban en los Estados Unidos la percepción de que Goulart representaría un riesgo⁴²⁷.

Eso contribuyó para que, durante la visita del ministro de Justicia estadounidense Robert Kennedy a Goulart, y, posteriormente, en el Acuerdo Bell-

⁴²⁵ *Ibid.* P. 124.

⁴²⁶ *Ibid.* P. 126.

⁴²⁷ GARCIA (2018). Pp. 142-145

Dantas, firmado en marzo de 1963, Washington demostrase una postura más rígida, estableciendo la indemnización por las expropiaciones y el respeto, por Brasil, a metas económicas determinadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como condiciones para la continuidad de la asistencia económica estadounidense. Ni siquiera la reunión en Roma entre Goulart y John Kennedy, en junio de 1963, por ocasión del inicio del pontificado del papa Pablo VI, o la manutención de Roberto Campos, tradicional americanista, en la embajada de Brasil en Washington tuvieron la capacidad de cambiar el curso de deterioración de la relación. A lo largo de la administración Goulart, ocurrió la reducción de inversiones estadounidense en Brasil y la decisión, por Washington, de bloquear el envío de recursos de la Alianza para el Progreso al gobierno federal brasileño. Autoridades del país anglosajón prefirieron establecer contactos directos con gobernadores opositores, como Carlos Lacerda en el Estado de Guanabara y autoridades en otras áreas conocidas por los opositores de Jango como “islas de sanidad administrativa”. La deflagración de la Operación Brother Sam, entre marzo y abril de 1964, con el objetivo de apoyar la deposición de João Goulart, aunque considerándose su rápida desmovilización, representó el punto final en el ejercicio de autonomía representado por la “*Política Externa Independente*”. En un contexto internacional demasiado tenso, con la reducción del margen de maniobra nacional, finalmente los condicionantes externos lograron limitar una gran estrategia que se había iniciado impulsada por condiciones asociadas al escenario político interno brasileño.

8.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Jânio Quadros (1961-1961)	Acotada	Pragmatismo con legitimidad interna Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> superación del americanismo e intensificación del universalismo
João Goulart (1961-1964)	Acotada	Pragmatismo con oposición interna Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> superación del americanismo e intensificación del universalismo

* Capacidad de poder relativa de Brasil

9. El régimen militar (1964-1985): acumulación de poder y ensayos geopolíticos

Con la caída de João Goulart, la política exterior implementada durante los gobiernos militares experimentaría inflexiones cíclicas. El fin de la pragmática “*Política Externa Independente*” inauguró un período de inserción internacional ideológica durante la administración de Castello Branco. Sin embargo, en los años siguientes, la consolidación de nuevas oportunidades sistémicas y la preferencia de Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici y Ernesto Geisel por una diplomacia pragmática logró, aunque ahora en un contexto de imposición de consenso interno, rescatar el legado de la PEI. Este intento de no ceñirse a las fronteras ideológicas de la Guerra Fría perduraría también durante el gobierno de João Figueiredo, en el que, sin embargo, la reducción de los márgenes de actuación internacional y las dificultades internas contribuirían a limitar la ambición de iniciativas diplomáticas brasileñas.

9.1. Un periodo de cambios en el sistema internacional

El largo periodo del régimen militar, en Brasil, ocurrió de manera concomitante a cambios sistémicos en el ambiente internacional. En este periodo de aproximadamente dos décadas, la relación entre Washington y Moscú, así como su interacción con Estados como los europeos y la República Popular China, sufrieron alternaciones relevantes.

La crisis de los misiles evidenció la posibilidad real de un conflicto nuclear entre las superpotencias, con potencial utilización de tácticas capaces de llevar el mundo a un nuevo conflicto generalizado y ocasionar pérdidas humanas en una magnitud sin precedentes. Intentos de racionalizar el advenimiento de estrategias militares basadas en una escala de destrucción ampliada llevaron a figuras como el secretario de Defensa estadounidense Robert McNamara, en el periodo inmediatamente posterior a la crisis de los misiles, a defender la expansión de la doctrina de utilización de armas atómicas por Washington. McNamara, consciente de la posibilidad real de aniquilación resultante de una confrontación nuclear entre potencias, apoyó la idea de que solamente la certidumbre acerca de la imposibilidad de supervivencia en caso de un conflicto directo sería suficiente para desestimular la utilización de este tipo de armamento.

El resultado inmediato fue la proposición, por el secretario de Defensa de los Estados Unidos, de que la doctrina de utilización de armas nucleares por Washington

buscase no solamente la destrucción de bases militares hostiles, sino que también permitiese el ataque a ciudades, con el objetivo de maximizar el nivel de daño y de bajas civiles. Esa concepción representó el inicio de una estrategia conocida como MAD, *Mutual Assured Destruction* (Destrucción Mutua Asegurada), que, de manera paradójica, establecía una doctrina nuclear que suponía la utilización generalizada de armas atómicas con el objetivo de asegurar que cualquier país que recurriese a ataques con ese tipo de armas sufriese una retaliación incapacitante⁴²⁸.

En ese contexto, la percepción de que la supervivencia no solamente de los ciudadanos de un Estado, sino que también del propio Estado, dependía de la no ocurrencia de conflictos de gran magnitud motivó un acercamiento inicial entre las superpotencias con el objetivo de controlar la utilización de armas atómicas. En 1963, el Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares (*Partial Test Ban Treaty*, PTBT) dio origen a un proceso de concertación internacional que, en 1968, llevó al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP / NPT, *Nuclear Non-Proliferation Treaty*) y, en 1972, a los Acuerdos SALT (*Strategic Arms Limitation Talks / SALT*). Sobre este hito internacional, John Lewis Gaddis, uno de los fundadores del programa de *Grand Strategy* en *Yale University*, sostiene que el año de 1972, con la firma del Tratado sobre Misiles Antibalísticos (*Anti-Ballistic Missile Treaty*, o *ABMT*), y sus disposiciones impidiendo la utilización de defensas contra este tipo de armas nucleares representó verdadera formalización de la posibilidad de coexistencia estable y de largo plazo entre los bloques capitalistas y socialistas. En otras palabras, el temor de un conflicto atómico directo entre Washington y Moscú, y el reconocimiento de que una catástrofe atómica representaba una posibilidad real, permitieron el inicio de un nuevo periodo de coexistencia entre las dos superpotencias⁴²⁹.

Esa noción, representada por el concepto de *détente*, representaba un cambio en las posibilidades de Estados periféricos. La noción de “no alineamiento”, que había tomado cuerpo en los años posteriores a la primera conferencia del Movimiento de Países no Alineados, en Belgrado, en 1961, ahora en un contexto global de reducción de tensiones, asumía un nuevo sentido. Con el reconocimiento de la posibilidad de tolerancia mutua entre las dos superpotencias, y el incremento del costo político asociado a intervenciones en escenarios geoestratégicos no prioritarios para Washington y Moscú, países periféricos maximizaban su margen de maniobra, debido a la

⁴²⁸ GADDIS (2005). P. 144.

⁴²⁹ *Ibid.*, pp. 116, 117.

posibilidad de amenazar con un acercamiento a una superpotencia en caso de presión excesiva originaria del otro centro de poder⁴³⁰.

No solamente esto, más allá del incremento de la previsibilidad en los patrones de relación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el periodo de *détente* ocurrió de manera concomitante a relevantes disturbios en la relación entre las dos superpotencias y lo que serían sus zonas de influencia. Por esa razón, el respeto mutuo a una “tregua” en el conflicto por la supremacía mundial entre soviéticos y estadounidenses también puede ser comprendido como un periodo de recuperación necesario para buscar una estabilización tras convulsiones internas iniciadas en los años 1960 en los dos bloques geopolíticos⁴³¹. Sobre el tema, incluso, Paul Kennedy argumenta que esta década fue caracterizada por el “debilitamiento de la división de Europa en bloques herméticamente sellados”⁴³². En el mundo capitalista, dificultades de Washington asociadas a la intervención en Vietnam, como protestas internas y la Ofensiva del Tet, en 1968, ocurrían paralelamente a la actuación independiente de la diplomacia francesa de Charles de Gaulle contra la hegemonía de Washington en el bloque occidental. En el mundo socialista, a su vez, la necesidad de una intervención soviética contra Checoslovaquia, en 1968, para frenar reformas percibidas como un riesgo político por Moscú, igualmente transmitía la impresión de que la lógica bipolar se evanecía⁴³³.

Esa tendencia que evidenciaba una actuación más proactiva de Estados periféricos, ya perceptible en los años 1960, continuó en la transición hacia la década subsiguiente. La imagen de un bloque soviético unificado sufriría nuevo desgaste con la eclosión del conflicto armado entre la Unión Soviética y la República Popular China, en 1969, solidificando la ruptura sino-soviética. La diplomacia estadounidense, incluso, después de lentamente percibir las fisuras en el mundo marxista, sacaría provecho de la situación para establecer contactos estratégicos con Beijing en 1972, por ocasión de la visita del presidente Richard Nixon a Mao Zedong en que, de acuerdo con Henry Kissinger, el líder chino, indicando disposición para cooperar con los Estados Unidos, habría afirmado a Nixon que “la pequeña cuestión” sería Taiwán, mientras que “la gran

⁴³⁰ *Id.*, p. 209.

⁴³¹ *Id.* p. 171.

⁴³² KENNEDY, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, p. 1.151.

⁴³³ *Ibid.*, p. 1.147.

cuestión” sería el mundo⁴³⁴. En Europa, a su vez, los años 1970 también fueron caracterizados por la recuperación económica del continente y por la continuidad de “bajas diplomáticas” en la lógica dicotómica bipolar. Willy Brandt llegaría al poder en Alemania Occidental en 1969 e implementaría una política conocida como *Ostpolitik*, mediante la cual el gobierno del SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) buscaría una “normalización” de relaciones con Alemania Oriental, Europa Oriental y la Unión Soviética. El tratado entre la URSS y la República Federal de Alemania reconociendo las fronteras polonesas sería representativo de esta tendencia⁴³⁵.

En ese ambiente, otro elemento de la ecuación internacional geopolítica contribuía para una mayor libertad de actuación en el ámbito del hemisferio occidental: la percepción de declive relativo de Washington. John Lewis Gaddis sostiene que, durante la mayor parte de los años 1970, habría un consenso, entre la mayoría de los expertos, de que la relación de poder entre las superpotencias se habría inclinado favorablemente a la Unión Soviética⁴³⁶. Económicamente, Washington abandonaría de manera unilateral la libre convertibilidad entre el dólar y el oro en agosto de 1971, lo que equivalía al colapso del sistema inicialmente previsto en la Conferencia de Bretton Woods. Los acuerdos de Smithsonian, en diciembre del mismo año, condujeron a una devaluación del dólar⁴³⁷ que impactó la credibilidad económica estadounidense. Desde un punto de vista político, la situación de Washington sería igualmente caracterizada por una imagen negativa, que reforzaría la percepción de declive iniciada en los años 1960⁴³⁸. La retirada de los Estados Unidos de Vietnam y la unificación del país bajo el comando de un gobierno comunista, así como el propio escándalo de Watergate, con la renuncia del presidente Richard Nixon en 1974, transmitían la percepción de que los Estados Unidos ingresaban en un periodo de debilidad estratégica.

De hecho, los años 1970 fueron testigos de relevantes capitulaciones políticas que afectaron intereses de Washington. En África, después de conflictos internos y de la Revolución de los Claveles en Portugal, en 1974, excolonias como Angola y Mozambique se convertirían en Estados independientes, con fuerzas marxistas disputando la hegemonía política. En el caso de Angola, incluso, el gobierno cubano enviaría tropas de apoyo al MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*) en el

⁴³⁴ KISSINGER (1994). P. 1.354.

⁴³⁵ GADDIS (2005). P. 253.

⁴³⁶ *Ibid*, pp. 284, 285.

⁴³⁷ GARCIA (2018). P. 155.

⁴³⁸ HOBBSAWM (1995). P. 287.

conflicto civil. Los gobiernos de Gerald Ford y de Jimmy Carter tampoco serían capaces de cambiar esa delicada situación geopolítica. En Nicaragua, la Revolución Sandinista y la deposición de Anastasio Somoza Debayle debilitarían la posición estadounidense en América Central. En un escenario más lejano, pero igualmente importante, la Revolución Iraní llevaría a la caída del shah Reza Pahleví y a la conversión de un estrecho aliado de los Estados Unidos en un actor abiertamente hostil a la influencia de Washington.

No obstante, ese escenario cambiaría estructuralmente en la década de 1980. Jimmy Carter, que inicialmente esperaba mantener gastos militares bajos, solamente cambió sus expectativas en el año final de su presidencia. La invasión de Afganistán, por la Unión Soviética, en 1979, motivó la interrupción, por los Estados Unidos, del proceso de ratificación del “SALT II”, dificultando la continuidad de los esfuerzos para control de armas iniciado previamente. Washington, de igual manera, suspendió la venta de trigo a Moscú y envió a Zbigniew Brzezinski, *National Security Advisor*, a China y a Afganistán con el objetivo de organizar iniciativas centradas alrededor de la contención soviética, bajo un paradigma de equilibrio de poder (*balance of power*).⁴³⁹

El sucesor de Carter, no obstante, llevaría los esfuerzos para contener los soviéticos a un nivel mucho más intenso. El gobierno de Ronald Reagan, también impulsado por una victoria electoral influenciada por la decepción pública proveniente del secuestro de la embajada estadounidense en Teherán, creía que la noción de *détente* había funcionado solamente como un facilitador de la expansión soviética. La convicción ideológica del gobierno Reagan de que la Guerra Fría y la coexistencia con un adversario considerado un “imperio maligno” sería inmoral estimuló la reanudación de un patrón de competencia y de hostilidad que llevaría a la “Segunda Guerra Fría”. Con Reagan, la preocupación del gobierno Carter por cuestiones humanitarias sería sustituida por cálculos realistas de que gobiernos autoritarios muchas veces podrían asegurar intereses estadounidenses⁴⁴⁰. En términos militares, Ronald Reagan también reactivó la carrera armamentista, imponiendo una relevante carga económica sobre la Unión Soviética, que necesitaría recursos adicionales para seguir el mismo camino y mantener una paridad estratégica. En 5 años, la nueva administración más que duplicó el presupuesto de defensa estadounidense y, en 1983, la Casa Blanca incluso anunció

⁴³⁹ KENNEDY, Paul M. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, pp. 1.173-1.175.

⁴⁴⁰ *Ibid*, pp. 1.173-1175.

proyectos ambiciosos de defensa nuclear, como la Iniciativa de Defensa Estratégica (*Strategic Defense Initiative* – SDI), con la potencial utilización de armas espaciales.

En ese ambiente, el gobierno de los Estados Unidos retornó a un paradigma maniqueísta, que, especialmente para Estados en América Latina y Caribe, significó una reducción de su libertad de actuación diplomática. El apoyo a los Contras, en Nicaragua, y la invasión de la isla caribeña de Granada, en 1983, motivada por una revolución marxista y por la sospecha de influencia cubana, dejaban claro que no serían admitidas “aventuras geopolíticas” en el continente americano. Esa reducción del margen de maniobra político para países de la región también fue intensificada por serios problemas económicos. Lo que la profesora Maria da Conceição Tavares considera “la retomada de la hegemonía del dólar”, en la transición entre los años 1970 y 1980, afectó duramente el mundo en desarrollo. Paul Volcker, presidente del *Federal Reserve* (FED), motivado por la inflación en los Estados Unidos, aumentó la tasa de interés de manera brusca, llegando al 21,5% en el año de 1981. Como resultado, distintos países constataron la imposibilidad del pago de su deuda exterior, lo que debilitó seriamente también las opciones económicas de Estados latinoamericanos⁴⁴¹.

9.2. La imposición de consenso interno

Hablar del escenario interno de Brasil en el periodo del régimen militar es una tarea delicada y compleja. De manera a buscar objetividad en el tratamiento de la cuestión, buscaremos elementos que permitan aportes metodológicos y contribuciones para un análisis de las relaciones entre el ambiente interno de Brasil y la formulación de la política exterior del país a lo largo de los años en que la presidencia estuvo ocupada por individuos vinculados a las instituciones castrenses.

Pese a la sensibilidad de la cuestión, en términos de la definición de políticas públicas en el gobierno federal, el periodo entre 1964 y 1985 fue, de una manera general, caracterizado por un mayor aislamiento de autoridades en Brasilia y, por lo tanto, mayor autonomía para la definición de estrategias institucionales. Ya en el principio del régimen militar, aunque con la preocupación inicial relacionada con la manutención de una apariencia de normalidad, el gobierno de Castello Branco empezó un proceso interno de represión de la oposición. Formalmente se mantuvieron la existencia de partidos políticos y la realización de elecciones en el país. No obstante, posteriormente a

⁴⁴¹ ALMEIDA (2013). P. 513.

la elección del nuevo mandatario de manera indirecta y sin la participación de representantes importantes de la oposición en el Congreso⁴⁴², Castello empezaría un proceso de progresiva reducción de libertades y de incremento del control del Estado sobre la sociedad civil. En poco tiempo, serían abandonadas perspectivas de moderación y de una alianza cívico-militar en la conducción del gobierno brasileño, con la consiguiente predominancia del grupo castrense.

Sobre el periodo, el historiador Marcos Napolitano, profesor de la *Universidade de São Paulo*, identifica el intento de implementar una “reforma conservadora del Estado”, aislando los grupos dirigentes de demandas sociales como las asociadas a “presiones distributivas”.⁴⁴³ El primer acto institucional, del 9 de abril de 1964, permitía a los comandantes de las fuerzas armadas destituir miembros del poder Legislativo y suspender derechos políticos, impidiendo la evaluación de las medidas basadas en el acto en cuestión por el poder Judicial⁴⁴⁴. Poco después, el 27 de octubre de 1964, el Acto Institucional Número 2 representaría la imposición de la corporación militar sobre los políticos civiles que, como Adhemar de Barros y Carlos Lacerda, habían inicialmente apoyado la destitución de João Goulart. Por intermedio del AI-2, el presidente concentró poderes normativos y recibió el poder de autónomamente suspender el funcionamiento del Congreso Nacional, derogar derechos de ciudadanos por una década, así como decretar el estado de sitio por 180 días. El año posterior, el 5 de febrero de 1966, el Acto Institucional Número 3 consolidó el control del estamento militar sobre la vida política del país, con la imposición de un bipartidismo estructurado alrededor de un grupo de apoyo al gobierno, la ARENA (*Aliança Renovadora Nacional*) y una oposición moderada, el MDB (*Movimiento Democrático Brasileiro*). De manera complementaria, incrementando la distancia entre reivindicaciones populares y la actuación de representantes estatales, el AI-3 igualmente estableció un sistema de elecciones indirectas para el Ejecutivo nacional, con la excepción de municipios que no fuesen capitales de Estados⁴⁴⁵.

Aunque efectivo en blindar a las nuevas autoridades, es importante subrayar que el proceso de restricción de libertades civiles no ocurrió sin resistencias. Tras la incorporación de los primeros actos institucionales en la constitución de 1967, con el

⁴⁴² NETO, Lira. Castello: A marcha para a ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2019, p. 160.

⁴⁴³ NAPOLITANO, Marcos. História do Regime Militar Brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014, p. 158.

⁴⁴⁴ Senado Federal do Brasil. Legislação Histórica. Atos Institucionais. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>

⁴⁴⁵ NAPOLITANO (2014). Pp. 158-161

consiguiente fortalecimiento del poder Ejecutivo en áreas estratégicas, como la seguridad nacional y finanzas públicas⁴⁴⁶, el fatídico año de 1968 representó un hito interno en Brasil. Ya en el gobierno de Costa e Silva, el movimiento obrero organizaba paros en ciudades como Osasco y Contagem y, en el mismo contexto, la muerte del estudiante Edson Luís en un episodio de represión por fuerzas de seguridad contribuyó para el apoyo tácito de la clase media a protestas contra el gobierno. La *Passeata dos Cem Mil*, en junio de 1968, indicó la persistencia de un movimiento estudiantil actuante y la continuidad de una articulación social independiente. En ese ambiente tenso, con la preocupación del *Palácio do Planalto* en mantener la estructura implantada en 1964, el desafío público al régimen realizado por el diputado federal por Guanabara, Márcio Moreira Alves, representó un punto de inflexión. Tras un discurso incisivo contra los militares por el parlamentario, la pronta respuesta del Ejecutivo fue la edición del Acto Institucional Número 5, que inauguró los “años de plomo” en Brasil. El nuevo AI-5 cerró los espacios de oposición al gobierno con la imposición de restricciones que dejaban clara la excepcionalidad del régimen y la restricción a los derechos fundamentales. Fue suspendido el *habeas corpus* para delitos específicos y al presidente se le permitió la implementación de intervención federal sin límites constitucionales previos, así como la suspensión de cualquier derecho público o privado y la casación de mandatos, entre otros poderes excepcionales⁴⁴⁷.

Posteriormente, en la década de 1970, el intenso crecimiento económico, conocido como “milagro brasileño”, serviría como elemento de apoyo y de legitimación para la intensificación de la represión social, así como de grupos armados de parte de la izquierda, frustrada con la imposibilidad de una oposición que no fuese consentida y controlada.⁴⁴⁸ Entre 1968 y 1973, en la transición entre los gobiernos de Costa e Silva y Emílio Garrastazu Médici, el PBI brasileño creció a impresionantes tasas del 11,2% al año, la primera vez en la historia del país en que se registró una expansión económica tan relevante y continua. En el mismo periodo, las tasas de inversión en infraestructura alcanzaban entre el 5 o 6% del PBI y la inauguración de obras como la Transamazónica o el Puente Río-Niterói transmitían la imagen de un país que avanzaba en términos

⁴⁴⁶ DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge. “O tempo do regime autoritário [recurso eletrônico]: ditadura militar e redemocratização Quarta República (1964-1985). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, pp. 53 – 55.

⁴⁴⁷ BRASIL. Senado Federal do Brasil. Legislação Histórica. Atos Institucionais. <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>

⁴⁴⁸ RICUPERO (2017). Pp. 498-499

económicos. No obstante, de manera concomitante ocurría la neutralización de opositores, como el guerrillero Carlos Marighella, el diputado Rubens Paiva, los combatientes en la región del Araguaia y hasta miembros de la Iglesia Católica⁴⁴⁹.

Incluso en los momentos finales del régimen militar el gobierno mantuvo control sobre la transición democrática en el país. En 1975, el presidente Geisel, en una táctica que conciliaba apertura y cierre político, relajaba la censura impuesta al influyente periódico *O Estado de São Paulo*, pero, en 1976, buscando evitar la derrota electoral del partido gubernista ARENA, publicaba la Ley Falcão, que restringía la actuación de candidatos en los medios de comunicación a la mera exposición de su currículum y fotografía, vedando discursos. Son representativos del nivel de control del Estado sobre el parlamento y la sociedad, igualmente, la edición, en 1977, del “Paquete de Abril”, que, mediante la determinación de un periodo de receso del Congreso Nacional y la adopción de enmiendas constitucionales, permitió el cambio de la estructura electoral del país, con la creación de senadores elegidos indirectamente por un colegio electoral y, por esa razón, apodados como “biónicos”. De manera análoga, la propia revocación del AI-5 ocurrió meses antes de la edición de la Ley de Amnistía, el 28 de agosto de 1979, en el gobierno de João Batista Figueiredo.⁴⁵⁰

Esa presión para eliminar disidencias internas fue igualmente impactante en el interior de la estructura estatal. Específicamente en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la gestión del canciller Magalhães Pinto, concomitante a la adopción del AI-5, fue establecida una comisión cuyos trabajos llevaron a la dimisión de 44 funcionarios del servicio exterior brasileño, entre ellos 13 diplomáticos. Basándose en argumentos de conducta sexual y personal, la imposición de un ambiente represivo y de uniformización ideológica tuvo como más famosa víctima el poeta y compositor Vinicius de Moraes⁴⁵¹. Fueron incluso integradas al organograma de Itamaraty unidades con el objetivo de buscar informaciones sobre potenciales disidentes. Mas allá de la actuación de agentes del SISNI (*Sistema Nacional de Informações*) en las agregadurías de defensa ubicadas en las embajadas brasileñas, la actividad de monitoreo de individuos “subversivos” fue agregada a la estructura del ministerio con la creación del *Centro de Informações do Exterior (CIEEx)*⁴⁵².

⁴⁴⁹ *Ibid.* P. 499.

⁴⁵⁰ FAUSTO (1995). Pp. 491, 493, 575.

⁴⁵¹ RICUPERO (2017). P. 495.

⁴⁵² FICO (2015). P. 70.

No obstante, es igualmente importante subrayar que, más allá de la imposición de un consenso interno a lo largo del régimen militar, hubo distinciones entre las prioridades y las preocupaciones de los presidentes. Rodrigo Patto Sá Motta, profesor de la *Universidade Federal de Minas Gerais*, argumenta que el anticomunismo, en Brasil, se convirtió en un “fenómeno estructural” durante el siglo XX. En las décadas en que se mantuvo el régimen militar, en Brasil, hubo siempre una preocupación con una supuesta amenaza comunista, que ocasionó una vigilancia permanente sobre grupos e individuos acusados de simpatía por el marxismo.⁴⁵³ Eso no significa, sin embargo, que las prioridades de los presidentes fueron similares. Antes, así como después de 1964, el desarrollismo consistió en una preocupación central de las autoridades brasileñas encargadas de la formulación de la política exterior brasileña⁴⁵⁴. Hubo, no obstante, una excepción, un “paso fuera de la cadencia”, en las palabras de los académicos Amado Cervo y Clodoaldo Bueno: el gobierno Castello Branco⁴⁵⁵.

Costa e Silva y Médici, así como los subsiguientes gobiernos de Geisel y Figueiredo, avanzarían una lectura del sistema internacional más influenciada por consideraciones asociadas a la distribución de poder global y el consiguiente papel de Brasil. Internamente, el anticomunismo seguiría como política estatal, pero en el ambiente externo, los cuatro presidentes mencionados adoptarían una postura diplomática esencialmente pragmática, buscando conciliar un régimen autoritario con la persecución del desarrollo nacional. A título de ejemplificación, Emílio Garrastazu Médici era conocido por su incomodidad ante discusiones abstractas o doctrinarias propuestas por “oficiales intelectualizados”, como el influyente Golbery do Couto e Silva⁴⁵⁶. En oposición, Castello Branco adoptaría una postura opuesta, bajo un paradigma de “americanismo securitario”.

Poco después de su toma de posesión, Castello Branco, en una presentación para alumnos del Instituto Rio Branco, la academia diplomática brasileña, plantearía su percepción del ambiente internacional. Al criticar la “*Política Externa Independente*” de sus antecesores, el nuevo mandatario, en alusión a un deseo de estrechar los lazos con Washington, indicó que adoptaría una “*Política Externa Interdependente*”. Solamente meses después de la deposición de su antecesor en el *Palácio do Planalto*, también

⁴⁵³ MOTTA (2020). Pp. 305, 307.

⁴⁵⁴ REIS (2015). Pp. 142-143.

⁴⁵⁵ CERVO (2002). P. 394.

⁴⁵⁶ RICUPERO (2017). P. 497.

motivada por fuerte anticomunismo, Castello Branco demostraba clara preocupación con cuestiones de seguridad asociadas al “peligro rojo”. La presentación de Castello Branco, resonando el cuerpo doctrinario de la *Escola Superior de Guerra* (ESG), fue organizada alrededor de ideas del libro *Geopolítica no Brasil*, del propio Golbery do Couto e Silva. En este marco conceptual, la teoría de los círculos concéntricos suponía la existencia de tres “líneas”, que delimitarían la América del Sur, el hemisferio americano y el ultramar. En su exposición, Castello reservaba un acercamiento estratégico más pragmático solamente con relación a escenarios políticos alejados de Brasil e incapaces de ofrecer riesgo concreto a la manutención del orden impuesto con la deposición de Jango. De manera opuesta, el presidente establecía que la principal preocupación de Brasil en los dos otros ambientes estratégicos (suramericano y americano) sería la manutención de la seguridad⁴⁵⁷. En su discurso, Castello Branco afirmó que la “*Política Externa Independente*” de Jânio Quadros y João Goulart había sido “excesivamente neutralista” y que la defensa del occidente suponía un acercamiento a los Estados Unidos⁴⁵⁸.

Este paradigma, que conjugaba una visión “securitizada” del ambiente internacional con la adopción de un enfoque americanista, sería solamente superado en el gobierno de su sucesor, Costa e Silva, que, como los demás presidentes del régimen militar, privilegiaría una lectura del mundo más desarrollista y diplomáticamente pragmática. Por esa razón, si, metodológicamente, podemos considerar la imposición de consenso (es decir, la neutralización de la oposición interna) como variable interviniente a lo largo de todo el régimen militar, específicamente en el gobierno de Castello Branco identificamos la importancia de condicionantes ideológicos (bajo un paradigma americanista securitario) como elemento de análisis inescapable. En los otros periodos presidenciales, de manera opuesta, nuestra segunda variable interviniente considerada no será el peso de condicionantes ideológicos, sino que el retorno del pragmatismo a la política exterior brasileña.

⁴⁵⁷ SIMÕES, Gustavo da Frota. Política externa do governo Castello Branco (1964-1967) para o continente americano *in* Revista Relações Internacionais do Mundo Atual, v.1, n. 13 (2012), p. 160.

⁴⁵⁸ _____. Política externa e geopolítica no governo Castello Branco. Associação Nacional de História (ANPUH). XXV Simpósio Nacional de História. Fortaleza, 2009, p.2.

9.3. Actuando como una potencia

Los primeros años del régimen militar en términos de política exterior representaron la imposición de una inflexión ideológica en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Por esa razón, los profesores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno consideran que el gobierno Castello Branco puede ser clasificado un “paso fuera de la cadencia”⁴⁵⁹. La llegada al poder del mariscal Humberto de Alencar Castello Branco tuvo como característica la retomada de una diplomacia ideologizada, con el establecimiento del americanismo como principio rector de la estrategia de inserción internacional de Brasil. En las consideraciones geopolíticas de Castello Branco, influenciadas por la *Escola Superior de Guerra* y por la teoría de los círculos concéntricos, el plan internacional defendido por el *Palácio do Planalto* sería la adhesión a la agenda hemisférica de seguridad avanzada por Washington, en el marco de las fronteras ideológicas de la Guerra Fría. Como resultado, la gestión del mariscal se caracterizó por un comportamiento internacional brasileño de apoyo político e incluso militar a iniciativas estadounidenses⁴⁶⁰.

Es importante subrayar, no obstante, la existencia de un debate académico acerca de la intensidad con que Brasil, entre 1964 y 1967, relegó a un segundo plano objetivos asociados al desarrollo nacional. Sobre este tema, aunque se pueda afirmar la centralidad de la relación bilateral con los Estados Unidos y la adhesión a un paradigma de defensa del hemisferio occidental basado en la noción de seguridad colectiva bajo el liderazgo de Washington⁴⁶¹, autores como los propios Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, así como Eugênio Vargas Garcia sostienen que la diplomática brasileña mantuvo una actuación multilateral atenta a las oportunidades económicas para Estados en desarrollo. Vargas Garcia, incluso, califica la participación de la diplomacia brasileña en la primera UNCTAD (Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), en junio de 1964, como un “papel activo”, subrayando el llamamiento a la comunidad internacional, hecho por Araújo Castro, para que se considerase la necesidad de “reformas en el comercio internacional”⁴⁶². De manera similar, Cervo y Bueno hacen hincapié, a lo largo de este periodo, en la defensa, por la diplomacia brasileña, de

⁴⁵⁹ CERVO (2002). P. 394.

⁴⁶⁰ SIMÕES (2012). P. 160.

⁴⁶¹ ALMEIDA (2013). P. 516.

⁴⁶² GARCIA (2018). P. 145.

la idea de “seguridad económica colectiva” como manera de respaldar la existencia de un deber multilateral asociado a la ayuda al desarrollo de Estados periféricos⁴⁶³.

Sobre este tema, distinta es la posición de Paulo Fagundes Vizentini, fundador del *Centro Brasileiro de Estudos Africanos* (CEBRAFRICA) y profesor de la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* especializado en defensa, estrategia y relaciones internacionales. Vizentini relativiza la continuidad de la búsqueda de un desarrollo socioeconómico amplio a lo largo del gobierno de Castello Branco. Para el autor, el objetivo de las autoridades encargadas de la formulación de la política exterior brasileña, entre 1964 y 1967, sería la promoción de un modelo económico “dependiente y asociado” que rechazaba un proyecto de reforma social. Ejemplo de esa orientación sería el hecho de que, ya en su discurso de toma de posesión en el Congreso Nacional, anunciando el cambio en la perspectiva de seguir impulsando el Estado como importante motor del desarrollo, Castello Branco afirmó que la actuación estatal no sería un obstáculo a la iniciativa privada⁴⁶⁴. Vizentini, incluso, indica como evidencia de esta tendencia la opción por Brasil de alejarse de países africanos y del Movimiento de Países no Alineados (MNA), con objetivos de desarrollo similares, y la decisión de privilegiar los lazos con el “primer mundo” en el ámbito de la ONU. En su percepción, el cambio de gobierno en Brasil, con la deposición de João Goulart, afectaría de manera relevante la postura diplomática de Itamaraty en el ámbito de la UNCTAD, de manera que el país adoptaría una postura “discreta” en la conferencia, lo que indicaría la existencia de nuevos condicionantes para la promoción del crecimiento económico y la modernización⁴⁶⁵. Esa es también la lectura de João Daniel de Almeida, que subraya que, aunque no se pueda hablar del abandono de la idea de que la diplomacia brasileña debería funcionar como un factor de promoción del desarrollo nacional, el nuevo paradigma del gobierno Castello Branco sería la apuesta en un proyecto liberal de atracción de inversiones y de asociación con los Estados Unidos⁴⁶⁶.

El registro telegráfico histórico corrobora esa sutileza interpretativa, y, de cierta manera, igualmente justifica la concepción de que el desarrollismo, también durante el gobierno de Castello Branco, aunque relegado a un papel secundario, como veremos, no desapareció. En 1963, en el gobierno de João Goulart, la Delegación de Brasil ante las

⁴⁶³ CERVO (2002). P. 405.

⁴⁶⁴ VIZENTINI (2004). Pp. 31-32.

⁴⁶⁵ _____. *A projeção internacional do Brasil: 1930-2012* (versão eletrônica]: Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013, p. 2149-2159.

⁴⁶⁶ ALMEIDA (2013). P. 514.

Naciones Unidas participaba de manera intensa y minuciosa de los preparativos para la UNCTAD, llegando a eventualmente quejarse a la Secretaría de Estado en Brasilia sobre la “precaria calidad técnica” de algunos de los documentos presentados por el comité preparatorio para la conferencia⁴⁶⁷. En ese momento, la delegación brasileña ya adoptaba una posición de crítica a “insuficiencias de la estructura institucional del comercio internacional” y de defensa activa⁴⁶⁸ de la necesidad de reformulación profunda⁴⁶⁹, a largo plazo y estructural⁴⁷⁰ de las reglas globales en pro de Estados en desarrollo^{471 472}. Sin embargo, la deposición de Goulart no parece haber interrumpido los trabajos y tampoco la postura técnica de la misión. El 3 de marzo de 1964, días después de la instauración del régimen militar, el embajador Octávio Augusto Dias Carneiro, uno de los pioneros de la diplomacia económica brasileña y jefe de la delegación del país en Ginebra, buscando de manera consciente mantener una postura como servidor de Estado⁴⁷³, informaba a Brasilia que “seguía realizando las declaraciones generales ya programadas en las distintas comisiones, en base a las instrucciones a esta Delegación”⁴⁷⁴. Octávio Carneiro, el mismo día, justificando su decisión en el cambio de gobierno en Brasil, transmitió a Itamaraty por telegrama su renuncia al prestigioso cargo de director-executivo de la SUMOC (*Superintendência da Moeda e do Crédito*), que también ocupaba,⁴⁷⁵ pero seguiría por años participando indirectamente de las actividades de la UNCTAD⁴⁷⁶. Su sustitución formal por el embajador Alfredo Teixeira Valladão como líder de la delegación brasileña no representó una reversión brusca en las directrices del país. Brasil mantuvo especial interés, en su correspondencia diplomática, por cuestiones asociadas a la situación de países en desarrollo (relatando incluso discusiones específicas sobre dificultades de

⁴⁶⁷ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 5809 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 22-23/5/1963.

⁴⁶⁸ _____. Telegrama 6325 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 6/6/1963.

⁴⁶⁹ _____. Telegrama 6696 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 15-16/7/1963.

⁴⁷⁰ _____. Telegrama 6394 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 7/6/1963.

⁴⁷¹ _____. Telegrama 5858 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 24/5/1963.

⁴⁷² _____. Telegrama 6324 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 6/6/1963.

⁴⁷³ CARNEIRO, Teresa Dias. Octávio Augusto Dias Carneiro: um pioneiro da diplomacia econômica. Brasília: FUNAG, 2005, pp. 24-25.

⁴⁷⁴ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 3798 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 3/4/1964.

⁴⁷⁵ _____. Telegrama 3800 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 3/4/1964.

⁴⁷⁶ CARNEIRO, Teresa Dias. Octávio Augusto Dias Carneiro: um pioneiro da diplomacia econômica. Brasília: FUNAG, 2005, prefacio.

Estados sin litoral, como Paraguay y Bolivia)⁴⁷⁷. Los registros telegráficos, en ese momento, revelan la continuidad de la predominancia de temas como el estímulo al crecimiento industrial ⁴⁷⁸, financiamiento a países latinoamericanos, ⁴⁷⁹ asistencia técnica ⁴⁸⁰, inversiones privadas en el mundo subdesarrollado ⁴⁸¹, exportación de productos primarios⁴⁸², proteccionismo económico en países ricos⁴⁸³ y la importancia de adaptar el sistema de comercio internacional a las necesidades de Estados en desarrollo⁴⁸⁴.

Si, como se percibe, hay un debate acerca de los límites del impacto de la nueva percepción más liberal sobre la importancia del desarrollismo en ámbitos de la diplomacia brasileña, la caracterización de la diplomacia de Castello Branco como una estrategia de asociación securitaria a Washington constituye una característica fácilmente perceptible. Con la deposición de João Goulart, Brasil mantendría una política de alineamiento a los Estados Unidos que, nuevamente en las palabras del profesor Vizontini, “se debía a aspectos políticos internos del régimen, que buscaba diferenciarse políticamente del pasado reciente”. ⁴⁸⁵ Sobre la misma cuestión, João Daniel de Almeida complementa este análisis al afirmar que la ascensión de Castello Branco constituye uno de los pocos momentos en que se identifica un consenso académico sobre la existencia de una ruptura en la estrategia de inserción internacional adoptada por la diplomacia brasileña. Almeida, de manera clara, argumenta que el periodo entre 1964 y 1966 representa el abandono de las iniciativas de la “*Política Externa Independente*” y la sustitución de un proyecto de integración política y económica con Estados latinoamericanos (viabilizado, por ejemplo, en el ámbito de la ALALC, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) por un acercamiento con los Estados Unidos en pro de una doctrina hemisférica a servicio de lo que se justificaba como la seguridad del occidente⁴⁸⁶.

⁴⁷⁷ Arquivo Histórico do Itamaraty. Telegrama 4282 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 14/4/1964.

⁴⁷⁸ _____. Telegrama 4549 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 17-18/4/1964.

⁴⁷⁹ _____. Telegrama 4557 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 18-20/4/1964.

⁴⁸⁰ _____. Telegrama 5146 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas, en 29/4/1964.

⁴⁸¹ _____. Telegrama 5144 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 29/4/1964.

⁴⁸² _____. Telegrama 4744 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 22/4/1964

⁴⁸³ _____. Telegrama 5109 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 29/4/1964

⁴⁸⁴ _____. Telegrama 4671 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 20/4/1964.

⁴⁸⁵ VIZENTINI (2013). Pp. 2149-2158.

⁴⁸⁶ ALMEIDA (2013). P. 514.

La predominancia de cuestionamientos ideológicos y de una lógica dicotómica asociada a elementos de seguridad, en el Gobierno Castello Branco, sería ejemplificada por la adopción de medidas que no se adecuarían a la tradición diplomática brasileña. Evidenciando la relación directa entre las preocupaciones internas en reprimir el marxismo-leninismo y la actuación internacional⁴⁸⁷ del país, Brasil rompió relaciones con Cuba el 13 de mayo de 1964, argumentando que el gobierno cubano estaría involucrado en actividades de propaganda y que no se podían admitir “acciones comunistas en el territorio nacional”⁴⁸⁸. Posteriormente, Itamaraty alegaría que la adopción de un modelo marxista-leninista por La Habana constituiría la autoexclusión voluntaria de Cuba del sistema interamericano⁴⁸⁹.

Mas allá de la relación con la isla caribeña, quizás la evidencia más clara de la adhesión ideológica de Castello Branco a la política estadounidense, sintetizada en la frase del embajador de Brasil en Washington (y posteriormente canceller) Juracy Magalhães de que “lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil”⁴⁹⁰, se puede constatar en la reacción de Brasilia a un episodio asociado a otro país latinoamericano: la decisión de Washington, en 1965, de enviar fusileros navales para intervenir en la Guerra Civil de la República Dominicana. La preocupación con la supresión de eventual infiltración comunista en el continente americano hizo no solamente con que Brasil apoyase la utilización de la fuerza en el conflicto, sino que enviase el general Hugo Penasco Alvim, acompañado de 1100 militares, para comandar la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) creada en la X Reunión de Consultas de la OEA⁴⁹¹. Brasil, posteriormente, aunque percibido por países latinoamericanos como verdadero representante de la política de los Estados Unidos para la región latinoamericana, incluso defendió la creación de una fuerza permanente para actuar en el ámbito interamericano⁴⁹².

Esa política de asociación ideológica y securitaria con Washington, disociada de las oportunidades presentadas por un contexto internacional que permitiría un mayor margen de maniobra, sufriría una inflexión a partir del gobierno de Costa y Silva. La influencia institucional y moderadora del cuerpo diplomático en el Ministerio de

⁴⁸⁷ ALBUQUERQUE (2006). Pp. 61-62.

⁴⁸⁸ GARCIA (2018). P. 145.

⁴⁸⁹ ALMEIDA (2013). P. 514.

⁴⁹⁰ GARCIA (2018). P. 147.

⁴⁹¹ ALMEIDA (2013). P. 517.

⁴⁹² DORATIOTO (2014). P. 132.

Relaciones Exteriores, así como las propias percepciones más nacionalistas y menos dogmáticas del equipo del general Artur da Costa e Silva, motivarían el inicio de una nueva fase que caracterizaría la diplomacia de los próximos presidentes militares.⁴⁹³ Celso Lafer, de manera específica, encuentra en la confluencia de factores externos e internos una clave explicativa para este cambio, que permitió la adecuación de la postura internacional de Brasil frente a la mayor amplitud de actuación permitida por el contexto internacional de *détente*. En su lectura del ambiente político, Lafer sostiene que la promoción interna de un “nacionalismo de inspiración militar” en la sociedad brasileña y la percepción, por miembros del gobierno, de que el crecimiento económico de Brasil y su consiguiente acumulación de poder habrían convertido el país en una “potencia emergente” permitieron el regreso de una actuación internacional que combinaría la promoción del desarrollo con una postura diplomática pragmática privilegiando la defensa estricta del interés nacional y el reconocimiento del nuevo *status* de Brasil⁴⁹⁴.

Como resultado, con Costa e Silva, la política exterior brasileña presenciaría el regreso del desarrollismo, ahora con características más nacionalistas, como el principio conductor de la diplomacia brasileña. Son evidencias de esa conducta el rechazo del nuevo canciller José Magalhães Pinto a la creación de la Fuerza Interamericana de Paz permanente, previamente defendida en el gobierno de Castello Branco, bajo el argumento de que los países deben ser los principales responsables del mantenimiento de su propia seguridad⁴⁹⁵. En realidad, inaugurando su gestión en Itamaraty el 15 de marzo de 1967, Magalhães Pinto dejó claro que Brasil adoptaba un patrón de actuación internacional que, bajo distintas perspectivas, reanudaba el legado de la “*Política Externa Independente*”. En un nuevo discurso que dialogó directamente con la presentación del propio Castello Branco del 31 de julio de 1964 sobre sus prioridades internacionales, Magalhães Pinto refutó punto por punto los argumentos de Castello Branco. Basándose en el razonamiento de que los intereses nacionales, y no los condicionantes ideológicos, deben conducir la política exterior de un Estado, Magalhães Pinto rechazó la bipolaridad, la noción de seguridad colectiva, el occidentalismo e incluso la interdependencia militar, política o económica como principios conductores de una inserción internacional coherente. La nueva estrategia diplomática brasileña,

⁴⁹³ ALMEIDA (2013). Pp. 515-516.

⁴⁹⁴ LAFER (2009). Pp. 101-102.,

⁴⁹⁵ ALMEIDA (2013). Pp. 515-516.

apodada “*Diplomacia da Prosperidade*”, tendría a partir de entonces, de acuerdo con el *Relatório* de 1967 de Itamaraty, el objetivo de, nuevamente, permitir el desarrollo nacional y, de esa manera, utilizar oportunidades externas para impulsar la modernización del país⁴⁹⁶.

A lo largo de la administración Costa e Silva, la actuación diplomática con el objetivo de mantener la autonomía nacional se presentó de manera más asertiva, una tendencia que continuaría en los años subsiguientes, con los gobiernos de Médici y Geisel. Brasil se opuso de manera vehemente al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), considerando, en las palabras del embajador Araújo Castro, que la propuesta equivaldría a un “congelamiento del poder mundial”. En su percepción, el tratado establecería dos clases de países jerarquizadas y, eventualmente, podría limitar la utilización de la energía nuclear por naciones emergentes, restringiendo así sus opciones de desarrollo⁴⁹⁷. Es importante subrayar, que, sin en último análisis el TNP igualmente restringiría el desarrollo de programas nucleares de defensa por Brasil, Itamaraty sostuvo el rechazo al TNP indicando la participación brasileña en el Tratado de Tlatelolco⁴⁹⁸, que, firmado en 1967, formalmente establecía la América Latina y el Caribe como una región libre de armas nucleares. El documento, no obstante, no tuvo vigencia inmediata para Brasil, también a causa de la imposición de distintos condicionantes por la diplomacia del país durante la negociación del documento jurídico⁴⁹⁹, lo que igualmente refuerza la percepción de que el *Palácio do Planalto* buscaba preservar su margen de actuación y no limitar de manera desnecesaria su acceso a la energía nuclear.

Con Costa e Silva, Brasil regresaría también a una postura multilateral claramente desarrollista, que superaría condicionantes ideológicos y buscaría apoyo nuevamente en Estados periféricos. En ese ámbito, por ocasión de la II UNCTAD, en febrero de 1968, Itamaraty defendió la noción de que el sistema internacional de comercio sería desequilibrado y, con base en la noción de “seguridad económica colectiva”, apoyó la creación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), asegurando así beneficios comerciales a los países en desarrollo⁵⁰⁰. También evidenciando el regreso a una postura independiente y desarrollista, el embajador

⁴⁹⁶ CERVO (2002). Pp. 409-410.

⁴⁹⁷ RICUPERO (2017). P. 493.

⁴⁹⁸ ALMEIDA (2013). Pp. 522.

⁴⁹⁹ GARCIA (2018). P. 149.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 150.

Azeredo da Silveira fue elegido presidente del Grupo de los 77 (G-77), coalición de naciones en desarrollo con el objetivo de coordinar posiciones económicas en distintos procesos realizados en el ámbito de la ONU⁵⁰¹. No obstante, esa postura de Costa y Silva, que rompió con la visión de mundo ideológica de Castello Branco en pro de un desarrollismo nacionalista asertivo, fue aún más incisiva en la presidencia de sus sucesores, Emílio Garrastazu Médici y Ernesto Geisel. Con Médici y Geisel, Brasil pasaría propiamente a demandar el reconocimiento de su *status* como potencia emergente.

En los años de Médici y Geisel, las autoridades en el *Palácio do Planalto* encontraron una nueva situación, que tendría impactos significativos en la actuación internacional de Brasil. Reformas económicas iniciadas en el año de 1964, conforme evidenciado por el *PAEG (Programa de Ação Econômica do Governo)*, cambiaron estructuralmente la configuración tributaria y financiera del país, así como su mercado de trabajo. Como resultado, el PBI brasileño, entre 1964 y 1967, creció el 4,2% al año y, en el periodo entre 1968-1973, la tasa de expansión superó anualmente el 11%. Más allá del significativo ritmo de crecimiento, la manera con que Brasil creció por ocasión de su “milagro económico” fue igualmente importante. La contención del ritmo inflacionario por políticas restrictivas en los ámbitos fiscal, monetario y salarial fue implementada de manera exitosa, lo que permitió al país preservar el crecimiento económico y neutralizar presiones inflacionarias provenientes de elementos de demanda y de costo.⁵⁰²

Paralelamente, Brasil igualmente presenciaba el crecimiento de otros indicadores atestando la ampliación de su peso geopolítico: la población del país, entre 1968 y 1973, creció de 87,8 millones de personas a 100,29 millones de habitantes, en un período en que se registraron avances en la integración interna, viabilizados por una tasa de inversión en infraestructura que oscilaba entre el 5% y el 6% del PBI, permitiendo así la creación de vías de conexión en regiones anteriormente aisladas, como el norte del territorio nacional. También en el ámbito del crecimiento comercial, Brasil presenciaba una mejora en su participación global, con la diversificación de sus exportaciones y la reducción de la dependencia de los Estados Unidos. Entre 1967 y 1973, el valor total exportado por Brasil creció el 24,6%, y la participación de productos manufacturados, equivalente al 20,7% en 1967, alcanzó el 31,3% en 1973. En el período considerado, también ocurriría una diversificación de los socios comerciales brasileños. Los Estados

⁵⁰¹ RICUPERO (2017). P. 494.

⁵⁰² GIAMBIAGI (2005). Pp. 73,74,79, 81.

Unidos, el primero destino de exportaciones brasileñas desde la década de 1870 seguiría importante, pero con peso relativo decreciente, ocasionado por la mayor participación europea y japonesa en el comercio exterior brasileño. En 1969, los países del Mercado Común Europeo (entonces Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo), unidos, superarían los Estados Unidos como destino del 29,5% de las exportaciones brasileñas (los Estados Unidos representaron el 26,4% en este año). Esa tendencia sería aún más perceptible en 1973, cuando los miembros del Mercado Común Europeo demandaron el 30,6% de los productos brasileños, mientras Washington tuvo su participación reducida para el 18,1%. Japón, a su vez, con una participación del 3,4% en las exportaciones brasileñas en 1967, alcanzó el 6,9% en 1973, poco por debajo de los países de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), destino del 10,6% de las exportaciones brasileñas en el mismo año de 1973⁵⁰³.

Pertrechado de una renovada autonomía económica, y con un ambiente interno en que se había impuesto un consenso político, Brasil efectivamente actuaría como una potencia emergente. En la transición hacia el gobierno Médici, el desarrollismo siguió como el principio rector de la política exterior brasileña⁵⁰⁴. No obstante, el pragmatismo diplomático y la asertividad de la actuación internacional brasileña hicieron, de hecho, con que, en la presidencia de Médici y de Geisel, el país empezara a comportarse de una manera que la defensa estricta del interés nacional configuró un plan estratégico basado en el reconocimiento de Brasil como una potencia emergente. En específico, la relación con los Estados Unidos y la diversificación de la diplomacia brasileña indicaron esa tendencia.

Las gestiones de los cancilleres Mário Gibson Barboza y Azeredo da Silveira, durante las presidencias de Médici y Geisel, respectivamente, son conocidas como “*Diplomacia do Interesse Nacional*” y “*Pragmatismo Responsável e Ecumênico*”. Ese período, referente a la década entre 1969 y 1979, fue caracterizado por la prevalencia de la autonomía en la actuación internacional de Brasil, incluso con episodios de fricción diplomática en la relación con los Estados Unidos, resultantes del rechazo brasileño a potenciales factores de limitación de su margen de maniobra internacional.

Hito de este nuevo patrón de actuación diplomática fue la defensa, en 1971, por Araújo Castro, embajador brasileño en Washington, de la tesis del “congelamiento del poder mundial”. Explicitando la intención de estructurar la relación brasileña con la

⁵⁰³ RICUPERO (2017). Pp, 499-451.

⁵⁰⁴ ALMEIDA (2013). P. 525.

comunidad internacional y, especialmente con Washington, alrededor de intereses concretos, y no de principios o elementos ideológicos⁵⁰⁵, Araújo Castro propuso la alteración de la Carta de las Naciones Unidas con el objetivo de aumentar la participación brasileña en las grandes decisiones internacionales. Convencido de que Brasil estaría “condenado a la grandeza”, Castro, reinterpretando el ya tradicional desarrollismo del país, sostenía que la política exterior brasileña debería neutralizar obstáculos al incremento del su poder⁵⁰⁶. Reflejando las palabras de su embajador, e impulsado por la intención de obtener, aunque tácitamente, el reconocimiento del país como una potencia emergente, el presidente Emílio Garrastazu Médici visitó los Estados Unidos en el mismo año. En un contexto en que la Doctrina Nixon suponía la reducción del involucramiento político-militar estadounidense y la distribución del costo de mantenimiento de la seguridad (es decir, de la supresión de actividades marxistas-leninistas) por intermedio de la delegación de responsabilidades a potencias regionales como Sudáfrica, Israel e Irán⁵⁰⁷, Richard Nixon públicamente reconoció el nuevo *status* brasileño⁵⁰⁸ al declarar que “*“where Brazil goes, Latin America will follow.”*”

La declaración de Nixon, no obstante, no debe ser percibida como una indicación de que la relación entre Brasil y Washington, en las presidencias de Médici y Geisel, fueron siempre armónicas. En, 1970, y por lo tanto antes del reglamento multilateral sobre el tema en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Brasil amplió unilateralmente, y a pesar de gestiones contrarias estadounidenses, su mar territorial para 200 millas marinas⁵⁰⁹. En efecto, también como reflejo del cambio pragmático en la relación con los Estados Unidos, la década entre 1969 y 1979 fue marcada por nueva diversificación de las relaciones diplomáticas brasileñas. En 1971, Gibson Barbosa realizó la primera visita oficial de un canciller brasileño a América Central y, en el año siguiente, inició un periplo por nueve países africanos (Benín, Camerún, Côte d’Ivoire, Gabón, Togo, Ghana, Nigeria, Senegal y Zaire) con el objetivo de firmar tratados de cooperación técnica. En 1972, el canciller brasileño volvería al continente africano para visitar Egipto y Kenia. En su entorno inmediato, y para preocupación argentina cuanto a la viabilidad del proyecto

⁵⁰⁵ VIZENTINI (2004). P. 140

⁵⁰⁶ GARCIA (2018). P. 154.

⁵⁰⁷ VIZENTINI (2013). P. 142.

⁵⁰⁸ GARCIA (2018). P. 154.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 153.

hidroeléctrico Corpus, en 1973 Brasil firmaría con Paraguay el tratado de utilización de las aguas del Río Paraná para la edificación de la usina de Itaipú y empezaría la coordinación con Bolivia para construcción de un gasoducto conectando Santa Cruz de la Sierra al corazón industrial brasileño, el Estado de São Paulo⁵¹⁰.

También es igualmente relevante que los registros históricos, en el periodo, reflejen de manera clara una postura diplomática pragmática brasileña, con la superposición del desarrollismo como principio guiando un plan de mantenimiento del crecimiento y de reconocimiento como potencia emergente. La serie telegráfica de la Embajada de Brasil en, Moscú, como esperado, relataba eventos políticamente relevantes asociados al movimiento marxista global, a ejemplo de discursos del exilado Luís Carlos Prestes, anteriormente secretario-general del *Partido Comunista Brasileiro* (PCB), en conferencias políticas en la URSS⁵¹¹, así como entrevistas de Salvador Allende en la televisión soviética⁵¹². No obstante, es significativo que la comunicación oficial haya evitado generalizaciones ideológicas y la suposición de cualquier afinidad automática entre países comunistas, destacando preocupaciones soviéticas con la “penetración maoísta” en países asiáticos⁵¹³ y dedicando espacio considerable a oportunidades de penetración comercial brasileña o de eventual coordinación multilateral en pro del desarrollo. Consultas sobre la participación soviética en reuniones del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*)⁵¹⁴, el envío a Brasilia de periódicos con informaciones sobre el comercio exterior soviético⁵¹⁵, la retransmisión a la Cámara de Comercio de la URSS de cartas de empresas brasileñas interesadas en comerciar con entidades locales⁵¹⁶ y, también, la solicitud brasileña de datos de transporte aéreo soviético para eventual negociación de acuerdos sectoriales con modelos semejantes a tratados firmados previamente por Moscú con países como Finlandia y Chile⁵¹⁷ indican que, aunque las autoridades en Brasilia tengan, internamente, mantenido firme posición anticomunista, en el ámbito diplomático, hasta

⁵¹⁰ *Ibid.* pp. 154-156,

⁵¹¹ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 520 de la Embajada de Brasil en Moscú en 20/11/1972

⁵¹² _____. Telegrama 551 de la Embajada de Brasil en Moscú en 16/12/1972

⁵¹³ _____. Telegrama 485 de la Embajada de Brasil en Moscú en 27/10/1972

⁵¹⁴ _____. Telegrama 529 de la Embajada de Brasil en Moscú en 30/11/1972

⁵¹⁵ _____. Telegrama 486 de la Embajada de Brasil en Moscú en 30/10/1972.

⁵¹⁶ _____. Telegrama 553 de la Embajada de Brasil en Moscú en 16/12/1972.

⁵¹⁷ _____. Telegrama 562 de la Embajada de Brasil en Moscú en 29/12/1972.

mismo la relación entre Brasil y la Unión Soviética era percibida de manera no dogmática, bajo un prisma desarrollista.

Con Geisel, esta actuación desarrollista e independiente de Brasil, incluso, incrementaría las disonancias con los Estados Unidos. En 1972, Brasilia y Washington firmaron un convenio para la construcción, por Westinghouse Company, de una usina nuclear en Angra dos Reis⁵¹⁸. En 1974, no obstante, el ensayo nuclear indiano, conocido como *Operation Smiling Buddha*, ocasionó preocupaciones de que Brasil podría seguir el mismo camino, con el desarrollo de armas atómicas propias. Ante la reluctancia de los Estados Unidos en implementar lo acordado previamente, Brasil, considerando la nueva forma de energía esencial para su desarrollo, y en oposición a los intereses de Washington⁵¹⁹, buscó a Alemania Occidental para seguir con los planes de obtención de capacidad nuclear. El 27 de junio de 1975, en Bonn, los dos países firmaron un acuerdo para la utilización pacífica de la energía atómica que contemplaba, hasta 1990, la construcción de 8 usinas por un consorcio entre la empresa brasileña Nuclebrás y la germánica Siemens⁵²⁰.

La actuación diplomática pragmática y autónoma, no obstante, no se limitó al estratégico ámbito nuclear. Consciente de que la manutención del crecimiento económico y la reversión del “congelamiento del poder mundial” solamente podrían ser implementadas por intermedio de una amplia red de contactos que reflejase la real distribución de poder en el sistema internacional, Itamaraty reconoció la República Popular China en 1974 y, en 1975, los gobiernos marxistas del MPLA, *Movimento Popular de Libertação de Angola*, y FRELIMO, *Frente de Libertação de Moçambique*.⁵²¹ Los episodios, que representaron el reconocimiento brasileño de la inexorabilidad de la descolonización, aunque en detrimento de un país con lazos tan tradicionales como Portugal, fueron complementados por medidas que reforzaron el rechazo de Brasil a la dinámica bipolar. En marzo del mismo año de 1975, Brasil firmó con la Unión Soviética un acuerdo comercial y acordó la compra de turbinas soviéticas para proyectos hidroeléctricos. Poco tiempo después, en noviembre, y contra la posición de los Estados Unidos, Brasil votó a favor de la Resolución 3379 de la Asamblea

⁵¹⁸ GARCIA (2018). P. 155.

⁵¹⁹ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 1081 de la Embajada de Brasil en Washington en 25/1/1976.

⁵²⁰ DORATIOTO (2014). Pp. 142-143.

⁵²¹ VIZENTINI (2004). P. 214.

General de las Naciones Unidas, que consideraba el sionismo como forma de racismo, y apoyó resoluciones condenando el apartheid.⁵²²

Brasil actuaba de manera autónoma, y la nueva realidad de poder internacional hacía con que autoridades de Washington siguieran reconociendo el nuevo *status* brasileño. El secretario de Estado Henry Kissinger, en febrero de 1976, en visita a Brasilia, por ocasión de la firma de un memorando de entendimiento sobre consultas bilaterales, declaró que Brasil sería uno de los “*key countries*” en el mundo occidental⁵²³. En realidad, la consciencia estadounidense acerca de que el país latinoamericano adquiriría una nueva importancia en el tablero global parecía coincidir con la percepción de las propias autoridades brasileñas. Además de seguir de manera asertiva con su proyecto de desarrollo, Brasil buscó traducir de manera geopolítica sus nuevas ambiciones. Aún antes de la eliminación de tensiones relacionadas con la cuestión hidroeléctrica en la frontera sur, por la firma del Acuerdo Tripartito entre Brasil, Argentina y Paraguay, en 1979, se percibe un esfuerzo para organizar un acercamiento con Estados sudamericanos para asegurar la estabilidad en dos regiones estratégicas: el Río de la Plata y la Amazonia. En ese sentido, la creación, en 1974, del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata) y la firma, en 1978, del Tratado de Cooperación Amazónica, además de iniciativas de integración socioeconómica⁵²⁴, pueden también ser comprendidos como parte de la consolidación, especialmente en el inicio del gobierno Geisel, de un proyecto político-diplomático conocido como “*Brasil Potência*”, que, basado en fuerte identificación con el tercermundismo, proponía la coordinación con países periféricos para la ampliación de la autonomía estratégica brasileña.⁵²⁵

Ese patrón de actuación ampliada y más asertiva es coherente con observaciones de autores realistas neoclásicos. Sobre ese tema, Fareed Zakaria argumenta que el avance de objetivos estratégicos externamente y con mayor amplitud suele ocurrir en un contexto en que se identifica la percepción de incremento en el poder estatal por las propias autoridades responsables de la diplomacia de un actor internacional.⁵²⁶ El hecho de que Brasil, por ejemplo, en 1977, llegó a denunciar el acuerdo de asistencia

⁵²² GARCIA (2018). Pp. 159-160.

⁵²³ *Ibid.* P. 161.

⁵²⁴ DORATIOTO (2014). Pp. 144-145.

⁵²⁵ ALMEIDA (2013). P. 534.

⁵²⁶ MEIBAUER, Gustav. Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. *Review of International Studies* (2020), 46:1,20–36.

militar firmado con los Estados Unidos en 1952 como manera de demostrar a la administración de Jimmy Carter insatisfacción con la publicación de un informe estadounidense sobre la situación de derechos humanos en Brasil⁵²⁷, indica el nivel de confianza del *establishment* político-diplomático de Brasil sobre su papel internacional.

Las ambiciones brasileñas, sin embargo, sufrirían un cambio relevante en el final del periodo considerado, por ocasión del gobierno de João Baptista de Oliveira Figueiredo. Entre 1979 y 1985, los años finales del régimen militar, el canciller Saraiva Guerreiro, con su estrategia de inserción internacional conocida como “*Universalismo*”, buscaría dar continuidad a la dinámica impuesta en las administraciones de Médici y Geisel. El contexto, no obstante, impuso el acotamiento de las ambiciones del país, en función de la reducción del crecimiento interno (con retracción anual del 2,2% entre 1981 y 1983⁵²⁸) y el cierre de las brechas en el sistema internacional, ocasionado por el inicio de la “Segunda Guerra Fría”.

En términos estratégicos, a pesar de los obstáculos, Saraiva Guerreiro establecía de manera aún más clara la relación entre el desarrollismo brasileño, que seguía como principio rector de la diplomacia nacional, y su identificación con el tercermundismo. En las palabras del propio canciller, sería “evidente que Brasil estaría en el tercer mundo”, constituido por “importadores netos de capital y de tecnología que no habían alcanzado un nivel de desarrollo autosostenible”, los cuales serían unidos por una característica común: el subdesarrollo⁵²⁹. Las estadísticas económicas, en efecto, indicaban el incremento de la relación con países periféricos ya en el primer año del gobierno Figueiredo: las exportaciones para Estados en desarrollo, que representaban el 1% del total en 1969, alcanzaron el 30% en 1979⁵³⁰. También por esa tendencia exitosa en los años anteriores, Figueiredo buscaría mantener una estrategia de continuidad de la diversificación diplomática implementada en el gobierno Geisel.

Con efecto, el jefe de Estado de Brasil visitó Venezuela en noviembre de 1979, realizando la primera visita oficial de un presidente brasileño a Caracas, devolvió reliquias históricas paraguayas de Solano López a autoridades de Asunción en 1980 y, en el mismo año, realizó la primera visita de un presidente a Buenos Aires desde 1935, avanzando la integración regional tras la superación de las tensiones hidroeléctricas.

⁵²⁷ GARCIA (2018). P. 162.

⁵²⁸ GIAMBIAGI (2005). P. 110.

⁵²⁹ VIZENTINI (2004). P. 278.

⁵³⁰ GARCIA (2018). P. 165

Figueiredo también apoyó la creación de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y firmó, en Santiago, nueve tratados de cooperación entre Brasil y Chile. Con el objetivo de consolidar lazos con Estados de la región, el mandatario igualmente buscó aproximarse de países andinos, realizando visitas a Colombia y Perú en 1981. Brasil, incluso, legó a mediar un alto el fuego entre Ecuador y Perú por ocasión de conflictos fronterizos el mismo año. En un escenario de actuación extrarregional, reflejando la continuidad de esfuerzos de coordinación para el desarrollo, entre otras iniciativas, Brasil firmó con Iraq un acuerdo de cooperación para utilización pacífica de la energía nuclear, en 1980, estableció relaciones diplomáticas con Ruanda y Dominica, en 1981, y, en el mismo año, organizó una misión comercial para incrementar el comercio con los países de ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático). En 1983, el propio presidente Figueiredo realizó la primera visita oficial de un presidente brasileño al continente africano, siendo recibido en Argelia, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Nigeria y Senegal. En el año subsiguiente, también realizó la primera visita de un mandatario brasileño a China.⁵³¹

Sin embargo, la debilidad económica de Brasil, impulsada por las crisis del petróleo, con el aumento de las tasas de interés en los Estados Unidos entre los años 1970 y 1980, contribuiría para un escenario de repliegue de Brasilia. Ya se detectaban dificultades para atender al servicio de la deuda exterior en los años 1970, y esas restricciones ahora se volverían aún más críticas. La liberalización del comercio exterior, que había empezado con la llegada de los militares al poder, y la captación de ahorros en el mercado internacional hicieron con que, ya en 1972, más de la mitad de los recursos obtenidos en el comercio exterior brasileño fueran absorbidos por obligaciones de la deuda, lo que llevó al senador demócrata por Idaho, Frank Church, a considerar que Brasil alcanzaba sus límites financieros⁵³². En los años siguientes, los impactos de la Guerra de Yom Kipur, con el aumento de tasas de interés internacionales y del precio de petróleo, prácticamente triplicaron la deuda exterior de Brasil (de US\$ 17 mil millones, en 1974, para US\$ 49 mil millones en 1979) y contribuyeron para incrementar y hacer crónicos los déficits en la balanza de pagos (que, de US\$ 7 mil millones en 1974, alcanzaron US\$ 10 mil millones en 1979)⁵³³.

⁵³¹ *Ibid.* Pp. 165, 166, 167, 171, 172.

⁵³² BANDEIRA (2011). P. 513.

⁵³³ *Ibid.* Pp. 603-604.

Como resultado, el acotamiento de las perspectivas en la coordinación para el desarrollo constituyó el primer ajuste estratégico en el gobierno Figueiredo. La situación económica brasileña se convirtió en un problema central para el país⁵³⁴ y las iniciativas en ese ámbito tuvieron como principal eje no la estructuración de grandes coaliciones para democratizar el sistema financiero o de comercio internacional, sino que se limitaron a buscar una solución concreta para la cuestión inmediata de la deuda. Tras la declaración de moratoria por México, una misión del Fondo Monetario Internacional (FMI) liderada por Horst Struckmeyer llegó al Brasil en noviembre de 1982, lo que llevaría a la firma de un acuerdo de *stand-by* con la institución financiera en 1983, complementado por el compromiso de adopción de medidas ortodoxas, como la devaluación de la moneda y la reducción de subsidios a exportaciones. En el año siguiente, Brasil participó de la firma del Consenso de Cartagena, que representó un esfuerzo concertado de once países latinoamericanos para buscar una solución conjunta para la renegociación de sus deudas exteriores.⁵³⁵

Paralelamente, disonancias políticas con Washington, reforzadas en un ambiente de tensiones renovadas por la actuación más asertiva de los Estados Unidos, motivaron la restricción de las expectativas de Brasilia también cuanto a la expansión de sus intereses de seguridad (corolario de la nueva actuación brasileña que se otorgaba el papel de potencia regional). En ese contexto, la diplomacia brasileña tuvo de preocuparse no en expandir su influencia exterior, sino que maniobrar buscando evitar o por lo menos contraponerse diplomáticamente a intervenciones estadounidenses en América Latina. La percepción, en el gobierno brasileño, de que los Estados Unidos y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) no ofrecerían apoyo en contextos de seguridad críticos, conforme evidenciado por la postura de Washington en la Guerra de las Malvinas, en 1982, consolidó la percepción del país anglosajón como potencial rival geopolítico, lo que llevó al ministro de la Aeronáutica, brigadier Délio Jardim de Matos, a admitir que el Estado Mayor brasileño pasaba a considerar, en doctrinas militares, la posibilidad de un conflicto militar con Washington⁵³⁶.

En realidad, la primera mitad de los años 1980 fue caracterizada por el incremento de tensiones entre Brasilia y Washington, estimulado por la retomada del conflicto bipolar durante la administración de Ronald Reagan. Por ocasión de la visita

⁵³⁴ *Ibid.* Pp. 604.

⁵³⁵ GARCIA (2018). Pp. 169, 170, 172.

⁵³⁶ BANDEIRA (2011). Pp. 89-90.

en 1981 de Vernon Walters, enviado especial de Reagan a Brasil, con el objetivo de denunciar la influencia de la Unión Soviética y de Cuba en el Salvador, se percibió una disonancia con respecto a las evidencias presentadas por autoridades estadounidenses para justificar el renovado interés por los asuntos internos latinoamericanos. Como resultado, ocurrió una movilización diplomática brasileña para blindar la región. En 1983, el apoyo brasileño a la creación del Grupo de Contadora, así como el envío del ministro Danilo Venturini a Surinam para ofrecer ayuda económica al gobierno de Desiré Bouterse (en sustitución a una propuesta cubana análoga) evidenciaron la preocupación de Brasilia con la estabilidad regional, de manera a no ofrecer justificativas para una actuación unilateral de los Estados Unidos.

Sin embargo, la intervención de Washington en la isla de Granada, en octubre de 1983, meses antes de la declaración del propio Saraiva Guerreiro de que Brasil sería un “país sin excedentes de poder”, indicaría la transición hacia un periodo más delicado, que el profesor Eugênio Vargas García interpreta como “un reconocimiento tácito de las limitaciones del poder nacional, especialmente en comparación con periodos anteriores, marcados por la idea de potencia emergente”.⁵³⁷ Esa nueva condición estratégica, resultado de la convergencia de distintos obstáculos, se volvería aún más clara con la transición del país hacia la democracia.

9.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Castello Branco (1964-1967)	Libertad de acción ampliada	Ideología con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> americanismo securitario
			<i>Plan:</i> adhesión a la agenda hemisférica de seguridad estadounidense
			<i>Comportamiento:</i> Apoyo político y militar a iniciativas estadounidenses
Costa e Silva (1967-1969)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista

⁵³⁷ GARCIA (2018). Pp. 168, 171, 172.

		consenso interno	<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y de opciones de desarrollo
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y reconocimiento como potencia emergente
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
Ernesto Geisel (1974-1979)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y reconocimiento como potencia emergente
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
João Figueiredo (1979-1985)	Acotada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y de la presencia en América Latina
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional

10. La política exterior de la redemocratización (1985-2002): una gran estrategia contenida

El regreso de los civiles al poder, además de permitir la reorganización de la vida política e institucional del país, se asoció a cambios relevantes en la conducción de la diplomacia brasileña. Así como las presidencias de Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel y Figueiredo favorecieron iniciativas internacionales caracterizadas por una lectura que superó consideraciones bipolares e ideológicas, los gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso también se caracterizaron por una diplomacia que buscó sobre todo mejorar la posición estratégica internacional de Brasil. Sin embargo, el contexto interno de revalorización de la democracia cambió la forma privilegiada por Itamaraty al promover los intereses nacionales. A diferencia de la experiencia previa de los gobiernos militares, el camino hacia el fin de la Guerra Fría contribuyó para crear un contexto en que las nuevas autoridades civiles, ante la valorización interna e internacional de instituciones democráticas liberales, privilegiaron el consenso y la defensa de valores como eje de inserción internacional.

10.1. La transición hacia un ambiente unipolar

La transición entre la década de 1980 y 1990 representó un momento de cambios sísmicos en el sistema internacional. La estrategia del gobierno Ronald Reagan de incrementar tensiones en la relación con la Unión Soviética, considerada por las autoridades en la Casa Branca como un “imperio maligno”, condujo a la ‘Segunda Guerra Fría’ y, paralelamente, ocurrió en un contexto en que Washington intensificó su actuación asertiva en el continente americano.⁵³⁸ Como resultado, en los estertores de la década de 1980, se presenció la continuidad de la reducción de libertad estratégica de los Estados latinoamericanos. Si Reagan apoyó a los Contra, en Nicaragua, y buscó garantizar los intereses estadounidenses en Granada mediante el empleo de la fuerza militar en 1983, la administración de George H. W. Bush, ya en su primer año, indicó la tendencia de mantener una conducta que, con relación a los países latinoamericanos, se reservaba el derecho de intervención en cuestiones internas.

Después de permitir el establecimiento de centros de escucha estadounidenses y el entrenamiento de fuerzas anti-sandinistas en el oeste de Panamá, las credenciales de

⁵³⁸ *Ibid.* Pp. 1.173-1175.

Manuel Noriega como un aliado central de Washington en los esfuerzos de contención del comunismo en América Central fueron socavadas en 1983, cuando un informe del Senado de los Estados Unidos indicó que el país latinoamericano sería centro de una amplia red de blanqueo de capitales originarios de la producción y comercialización de estupefacientes. Las alegaciones de asociación con el narcotráfico serían esenciales en los años posteriores, cuando la brutalidad de Noriega contra opositores (como ejemplificada por el asesinato de Hugo Spadafora), motivaron la percepción, en Washington, de que la autonomía del gobierno panameño podría, eventualmente, afectar el control estadounidense sobre el Canal de Panamá, vía estratégica cuya devolución a las autoridades panameñas se había acordado para el año de 1999, pero que igualmente seguía considerada vital para intereses norteamericanos. En 1986, el rechazo de Noriega al pedido personal del director del National Security Council, John Poindexter, de ofrecer asilo a Ferdinand Marcos, presidente filipino depuesto en el mismo año, y de permitir el regreso al país del presidente Ardito Barletta (que se encontraba en los Estados Unidos, tras ser presionado a renunciar por Noriega debido a su intención de investigar la muerte de Hugo Spadafora) selló el destino del líder panameño y representó el punto de inflexión que llevó a las condiciones para la intervención de 1989.

539

Sobre este periodo, Rubens Ricupero argumenta que la intervención en Panamá hace parte no solamente de la continuidad, por George H. W. Bush, de la política intervencionista de Ronald Reagan en América Latina, sino que también constituye manifestación del “momento unipolar” de los Estados Unidos⁵⁴⁰. Ese período, iniciado con el debilitamiento y posterior disolución de la Unión Soviética, configuró un contexto en que el ambiente geoestratégico global adquirió una configuración favorable a la maximización de la influencia de Washington. La implosión del Estado soviético eliminó la segunda superpotencia del tablero estratégico internacional, creando un ambiente en que la asimetría de fuerzas del país anglosajón con relación a otros actores era tan significativa que, en las palabras de Henry Kissinger, los Estados Unidos no podían retirarse del mundo⁵⁴¹ debido a su importancia para la evolución de las principales cuestiones globales.

⁵³⁹ HARDING, Robert C. *The History of Panama*. Westport: Greenwood Press, 2006, pp. 95, 96, 98, 99, 101.

⁵⁴⁰ RICUPERO (2017). P. 580.

⁵⁴¹ KISSINGER (1994). P. 26.

De hecho, a principios de los años 1990, los Estados Unidos podían ser considerados una potencia en todas las dimensiones. Mas allá de la victoria sobre la Unión Soviética, el país también emergió victorioso del conflicto geoeconómico con Japón, que, hasta el inicio de problemas estructurales asociados a su burbuja inmobiliaria y financiera, presentaba números que amenazaban la supremacía de Wall Street⁵⁴². En esa década, el intento de Washington de apoyar la creación de un “nuevo orden mundial”, concepto fluido que indicaba la perspectiva de cambios estructurales en el ambiente internacional con la superación del orden bipolar⁵⁴³, al fin y al cabo, condujo a la consolidación inmediata del poder estadounidense, con el acotamiento del margen de maniobra de otros actores. Como ejemplo de esta tendencia, el rechazo a la invasión de Kuwait por Saddam Hussein fue implementado por amplia coalición multilateral capitaneada por Washington que no encontró la oposición de la Unión Soviética, principal proveedor de armas a Iraq⁵⁴⁴ y que, no obstante, meses antes de su propia disolución, se encontraba en una situación internamente delicada, marcada por la progresiva pérdida de control, por Moscú, sobre áreas periféricas de la URSS.

En efecto, no solamente los eventos en Oriente Medio contribuirían para la consolidación inmediata del poder de los Estados Unidos. La reunificación de Alemania, en 1990, con la incorporación de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania inauguraba una expansión *de facto* de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que, en poco tiempo, avanzaría sobre el territorio de la Cortina de Hierro. En marzo de 1999, con el apoyo de la administración de Bill Clinton⁵⁴⁵, Polonia, Hungría y República Checa, Estados que, antes, habían estado bajo la zona de influencia de la Unión Soviética, ingresaron en la coalición occidental y llevaron la alianza militar a un área más cercana a las fronteras de la nueva Rusia.

En un ambiente en que los parámetros geopolíticos y geoeconómicos convergían en favor de la supremacía de un solo Estado, la principal potencial militar y económica del globo, no solamente el Atlántico Norte se convirtió en el corazón estratégico del mundo, sino que la correlación de fuerzas permitió a los Estados Unidos mantener lo que estratégicamente se conoce como “*command of the commons*”. En otras palabras, el control de los principales espacios, líneas aéreas y vías marítimas que conectan el

⁵⁴² *Ibid*, p. 1.550.

⁵⁴³ *Id.* Pp. 1.503-1.504.

⁵⁴⁴ HOBBSAWM (1995). P. 253

⁵⁴⁵ LAŠAS, Ainius. European Union and NATO Expansion. Central and Eastern Europe. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 92.

mundo, por Washington, contribuyó para impulsar y retroalimentar su propio poder económico y militar. Esta ventaja, que viabilizó la manutención, por los Estados Unidos, de una gran estrategia hegemónica⁵⁴⁶, tuvo como expresión la actuación estadounidense en distintos ámbitos. En ese sentido, la intervención de la OTAN en Yugoslavia, tras la intensificación del conflicto civil en la década de 1990, indicó la capacidad del país anglosajón de desplegar fuerzas y de actuar como actor decisivo hasta en los umbrales de Moscú, lo que, antes, en un contexto bipolar, posiblemente suscitaría una respuesta soviética.

Pero no solamente en el ámbito militar la presencia de los Estados Unidos sería crucial para el direccionamiento de la política internacional. La firma del Acuerdo de Marrakech, en 1994, y el inicio del funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio, en el año subsiguiente, consolidaron el proceso iniciado en Bretton Woods de conformación de un sistema multilateral de comercio basado sobre ideas liberales. En este momento, incluso, el diferencial de poder estadounidense era tan claro que la propia creación de la OMC se hizo bajo críticas del *establishment* del país anglosajón. Las declaraciones de Bob Dole, líder de la mayoría republicana del Senado entre 1995 y 1996, argumentando que, en caso de tres decisiones de la organización contra intereses norteamericanos, Washington debería retirarse de la OMC (bajo el adagio “*three strikes and we are out*”), indicaban que autoridades estadounidenses tenían consciencia de su papel como nódulo central del sistema multilateral de comercio⁵⁴⁷. De manera paralela, la actuación del G-7, el Grupo de los Siete, que empezó sus actividades como una reunión informal de los ministros de Finanzas de naciones industriales en la década de 1970, se convirtió en el principal fórum para la discusión de cuestiones económicas globales. La adhesión de Rusia a sus discusiones en 1994⁵⁴⁸, y la posterior conversión formal del G-7 en el Grupo de los Ocho, indicaba la concentración de poder mundial, también en el ámbito económico, en las manos de pocos Estados, bajo la supremacía de los Estados Unidos, la primera economía del globo.

En realidad, el “momento unipolar” de Washington no ocurrió solamente impulsado por la propia consolidación de las fuerzas y de la posición estratégica del país anglosajón tras la disolución de la Unión Soviética. En los años 1990 se perciben

⁵⁴⁶ POSEN, Barry. Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony, in International Security, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5–46.

⁵⁴⁷ DOLE, Bob. 3-Strikes Test for The WTO in The Washington Post. May 8, 2000.

⁵⁴⁸ GARCIA (2018). P. 190.

distintos periodos de crisis que han minado la capacidad de resistencia y de recuperación de otros centros de poder global. El ejemplo más obvio, pero no único, fue la reorganización del espacio soviético. En 1993, Moscú nuevamente ingresó en un periodo de repliegue involuntario, impulsado por severa desorganización política. En este año, la crisis constitucional entre Boris Yeltsin y el parlamento tuvo como resultado la utilización de tanques, por el presidente, contra el Legislativo del país⁵⁴⁹. Poco tiempo después, tras dificultades iniciales para viabilizar la transición hacia una economía de mercado, la crisis financiera de 1998 llevó a las autoridades rusas a declarar *défault*. De manera también problemática, mientras China pasaba por un periodo de incertidumbres tras los eventos en Tiananmén, en 1989, el continente asiático fue duramente impactado por la crisis financiera de 1997, que se inició en julio, con el colapso de la moneda tailandesa⁵⁵⁰.

En un ambiente más cercano a Washington, los países latinoamericanos igualmente encontraban dificultades para una eventual actuación asertiva. Después del brusco aumento de las tasas de interés en Estados Unidos, durante la transición entre los años 1970 y 1980, y de “una década perdida”, en que las consecuencias de la imposibilidad de honrar la deuda externa⁵⁵¹ tuvieron fuerte impacto sobre la desestructuración económica de países en desarrollo,⁵⁵² los años de 1990 también presentaron dificultades para la estabilización interna. La crisis económica mexicana, en 1994, y el “efecto tequila” subsiguiente afectaron las finanzas de los países latinos, que, muchas veces, tuvieron no solamente de adecuar sus perspectivas macroeconómicas, sino que, también, concentrar sus fuerzas y preocupaciones en medidas para evitar la fuga de capitales⁵⁵³.

Como se percibe, la presencia de los Estados Unidos era inevitable. Y, en un escenario de debilitamiento relativo de actores periféricos ante la presencia global renovada de los Estados Unidos, hasta autores liberales, como John Ikenberry⁵⁵⁴ y Francis Fukuyama⁵⁵⁵, al admitir que la disolución de la Unión Soviética funcionó como

⁵⁴⁹ TRENIN, Dmitri. Russia. Medford: Polity Press, 2019, p. 139.

⁵⁵⁰ GARCIA (2018). P. 195.

⁵⁵¹ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 671 de la Embajada de Brasil en Washington en 21/8/1989.

⁵⁵² ALMEIDA (2013). P. 513.

⁵⁵³ GARCIA (2018). P. 191.

⁵⁵⁴ IKENBERRY (2018). Pp. 7–23.

⁵⁵⁵ FUKUYAMA, Francis. The End of History and the Last Man. New York, Free Press, 1992, pp. xiii, 90, 91.

motor de la expansión del modelo democrático liberal, inadvertidamente sostienen la idea de que los años 1990 fueron caracterizados por la expansión del poder americano. De manera análoga, pero de un punto de vista teóricamente realista, Henry Kissinger igualmente defiende la idea de que la estrategia de George H. W. Bush y de su sucesor, Bill Clinton, de exportar el modelo institucional estadounidense representó un intento de reorganizar el orden global de acuerdo con sus propios intereses⁵⁵⁶. De hecho, mas allá de predicciones kantianas malhadadas de un supuesto fin de la historia (que no interesan a un trabajo de matriz realista), el breve recurso a los mencionados autores, representantes de corrientes de pensamiento distintas, se justifica simplemente para argumentar que, independientemente de afiliaciones teóricas, la década de 1990 fue caracterizada por un ambiente geoestratégico que, al incrementar el margen de maniobra de la única superpotencia en el globo, inadvertidamente contribuyó para restringir las opciones estratégicas de otros actores.

10.2. El regreso de los civiles y la autonomía por la participación

El regreso de los civiles al poder, en Brasil, fue un proceso delicado, que tuvo impactos no solamente en la dinámica política interna, sino que también afectó la inserción internacional del país. El retorno de los militares a los cuarteles se hizo de manera progresiva y, a su momento, no parecía un curso inexorable. En 1984, la propuesta de enmienda constitucional presentada por el diputado Dante de Oliveira, del MDB, establecería la adopción de elecciones directas para la presidencia en Brasil. La iniciativa, parte de la campaña política “Directas Ya”, no fue aprobada por falta de 22 votos en la Cámara de Diputados, en un día de votación marcado por la declaración, en Brasilia, del estado de emergencia por el presidente Figueiredo. Sobre el episodio, historiadores como Boris Fausto sostienen, además, que, aunque fuera aprobada la enmienda en la cámara baja del Congreso Nacional, la composición del Senado de Brasil posiblemente ofrecería obstáculos a su adopción.⁵⁵⁷

La transición política, como se percibe, fue marcada por momentos de frustración⁵⁵⁸, que contribuyeron a la posterior valorización del regreso a un panorama interno democrático e institucionalmente funcional. En 1985, con la elección, por el Colegio Electoral, del político civil Tancredo Neves, Brasil tendría un nuevo presidente

⁵⁵⁶ KISSINGER (1994). Pp. 1.503-1.504.

⁵⁵⁷ FAUSTO (1995). Pp.509-510.

⁵⁵⁸ *Ibid.* P. 510.

electo. Sin embargo, el fallecimiento de Tancredo por cuestiones de salud antes de su investidura presidencial, además de crear un elemento de inseguridad adicional acerca del destino del país, llevó a José Sarney al *Palácio do Planalto* como el nuevo mandatario. Sobre este periodo, también en referencia a las prioridades externas del nuevo gobierno brasileño, el profesor Eugênio Vargas Garcia sostiene que el momento fue caracterizado por la “emergencia de un nuevo consenso en torno a la democracia y los derechos humanos”⁵⁵⁹. Como evidencia de este nuevo paradigma, se solidificaría la importancia del pluralismo político, con la institución de elecciones directas en el país y la descriminalización de los principales partidos comunistas de Brasil: el *Partido Comunista Brasileiro (PCB)* y el *Partido Comunista do Brasil (PC do B)*, disidencia originariamente maoísta del PCB)⁵⁶⁰.

En sintonía con las conclusiones de Eugênio Vargas Garcia, Celso Lafer también identifica un cambio paradigmático en la percepción, por las autoridades brasileñas, cuanto al papel internacional de Brasil. Un nuevo apego a principios, afectado por la transición democrática interna, según Lafer, permitió la inclusión prioritaria de valores en los cálculos estratégicos del país. Las autoridades civiles en Brasilia adoptarían una postura diplomática aún pragmática, pero que, de manera distinta a los años anteriores, buscaría subrayar, interna y externamente, la organización de Brasil como un Estado democrático de derecho. A partir del gobierno de José Sarney se detecta, por lo tanto, una imbricación entre el escenario interno de normalización democrática, en Brasil, y la concepción de política exterior defendida por Itamaraty. De acuerdo con el embajador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, la actuación internacional brasileña, en los primeros años de la redemocratización, fue caracterizada por la reconstrucción de la red de contactos diplomáticos del país con un doble objetivo: contribuir a la mejora de la situación económica nacional, en el marco del desarrollismo diplomático, y, ahora también, reforzar la reforma política democrática interna⁵⁶¹.

Esa es la razón por la cual el embajador Gelson Fonseca Jr., profesor del *Instituto Rio Branco*, sostiene que un paradigma relevante para comprender el cambio diplomático en Brasil tras la redemocratización del país y el fin de la Guerra Fría es la noción de “autonomía por la participación”. Gelson Fonseca argumenta que los cambios en el país motivaron, internamente a la sociedad brasileña, la discusión sobre la

⁵⁵⁹ GARCIA (2018). P. 173.

⁵⁶⁰ PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO. As diferenças entre PCB e PC do B. 16 de março de 2009.

⁵⁶¹ LAFER (2009). Pp. 104-105.

conducción diplomática nacional. En un ambiente de renovada valorización de la pluralidad política y, a partir de los primeros años de la década de 1990, con la superación de la dicotomía ideológica de la Guerra Fría, surge, internamente, un debate acerca de las prioridades de Itamaraty que, incluso, culminó con la inserción de principios de las relaciones internacionales en la nueva Constitución Federal de 1988. Motivado por la renovada discusión sobre la distintas políticas públicas y la necesidad de conciliar la preservación de la autonomía internacional del país en un ambiente progresivamente globalizado, se consolidó la creencia interna en la necesidad de que Brasil participase de manera proactiva del debate relativo a los nuevos temas de la agenda global. Por esa razón, Gelson Fonseca concluye que el contexto interno de Brasil contribuyó para la adopción de lo que considera “actitudes positivas” de la cancillería en ámbitos como comercio, finanzas internacionales y, especialmente, la defensa de una actitud principista⁵⁶² en cuestiones relevantes como los derechos humanos y el medioambiente.^{563 564}

De manera específica, el embajador Fonseca considera que los impactos internos de la redemocratización afectaron incluso la interacción del Ministerio de Relaciones Exteriores con la sociedad brasileña. Como un reflejo de la mayor participación social en la conducción de la acción estatal, desde 1985, Itamaraty ha intensificado el diálogo con grupos políticos y fuerzas sociales en el país, con el objetivo de, según Gelson Fonseca, mejor identificar los complejos contornos del interés nacional⁵⁶⁵. En este mismo sentido, y corroborando la percepción del embajador Fonseca, el profesor João Daniel de Almeida sostiene que la importancia que ha dedicado la diplomacia brasileña a cuestiones como derechos humanos y la defensa del medioambiente⁵⁶⁶⁵⁶⁷ se pueden considerar como líneas de actuación influenciadas por el impacto social del trabajo de entidades como la CNBB (*Conferência dos Bispos do Brasil*), la Arquidiócesis de San

⁵⁶² ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 12, de la Embajada de Brasil em Washington en 20/1/1989.

⁵⁶³ FONSECA JR (1998). Pp. 363, 366, 369.

⁵⁶⁴ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama FaR 0144-00072 de la Embajada de Brasil en Washington en 17/5/1989.

⁵⁶⁵ *Ibid.* P. 373.

⁵⁶⁶ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 12, de la Embajada de Brasil en Washington en 20/1/1989.

⁵⁶⁷ _____. Telegrama 56 de la Embajada de Brasil en Washington en 4/4/1989.

Paulo e incluso el asesinato del activista ambiental Chico Mendes, en el contexto de la redemocratización⁵⁶⁸.

Es importante subrayar, de igual manera, que, aunque la intensificación de una postura más proactiva⁵⁶⁹ se pueda detectar en el periodo posterior al regreso de los civiles al poder, el transcurso del tiempo ha también afectado los matices de esa tendencia internamente al Estado brasileño. El embajador Rubens Ricupero, asesor de política exterior de Tancredo Neves en 1984, considera que, ya en el gobierno de Fernando Collor (1990-1992), se detecta un cambio en las características del desarrollismo brasileño. Los números macroeconómicos de Brasil en la década de 1980 no fueron positivos, con las tasas de crecimiento en los gobiernos de Figueiredo y Sarney oscilando entre el 1% y el 2,8%. En una comparación más amplia, la percepción de desaceleración era aún más clara, ya que, entre 1940 y 1980, el incremento anual promedio del PBI nacional alcanzó el 7%. Paralelamente, presiones para la apertura económica del país⁵⁷⁰ asociada a las “herencias malditas” del régimen militar, como la expansión de la deuda externa y la pérdida de valor de la moneda, limitaban las posibilidades de actuación brasileñas. En ese ambiente, con una inflación que llegaba alrededor del 80% al mes en enero de 1990, la percepción de que sería necesario un cambio en la estrategia para viabilizar el desarrollo socioeconómico hizo con que el embajador Marcos Coimbra, asesor del entonces candidato Fernando Collor, encomendara a Rubens Ricupero un discurso sobre el proyecto de política exterior brasileño para la campaña presidencial del político de Alagoas. En su texto, Ricupero defendía que la diplomacia brasileña debería actuar de manera a permitir la inserción económica de Brasil en el mundo globalizado y, así, contribuir para superar los “cuellos de botella económicos y reanudar el desarrollo”. En la obra *A Diplomacia na Construção do Brasil*, el propio Rubens Ricupero recuerda la identificación por Guilherme Casarões, profesor de la *Fundação Getúlio Vargas*, de una relación directa entre el discurso preparado por Ricupero y la actuación efectiva de Collor de Mello en la presidencia de Brasil.⁵⁷¹

⁵⁶⁸ ALMEIDA (2013). P. 568.

⁵⁶⁹ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama Fa 00144-00044 de la Embajada de Brasil en Washington en 17/3/1989.

⁵⁷⁰ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama Fa 0-079 de la Embajada de Brasil en Washington en 26.5.1989.

⁵⁷¹ RICUPERO (2017). Pp. 557, 583, 584, 587, 588, 606.

Esa interpretación del desarrollismo brasileño en los años 1990, influenciada por el Consenso de Washington, privilegiaba un recetario liberal, con medidas económicamente ortodoxas como privatizaciones, liberalizaciones y rígida contención de la inflación y del déficit fiscal⁵⁷². Por esta razón, académicos relevantes, como Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, refutan la idea de que esta nueva mirada sea solamente una adaptación estratégica para alcanzar el desarrollo socioeconómico. Cervo y Bueno consideran, en realidad, que los años 1990 serían un momento de menor fuerza del desarrollismo en la política exterior brasileña. De acuerdo con su análisis, el desarrollismo siguió como parte de las consideraciones de la diplomacia de Brasil, aunque “simplemente dejó de ser el elemento de su racionalidad”. Los propios académicos, no obstante, relativizan sus consideraciones, al afirmar que esa no era la percepción de los propios diplomáticos y políticos que actuaban en ese momento histórico. De hecho, el presidente Itamar Franco, así como su canciller Celso Amorim, argumentaban que la consolidación del Mercosur, la actuación proactiva brasileña por ocasión de la Ronda Uruguay en el ámbito del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) y la propuesta de un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA) indicarían que el desarrollismo seguiría como “el objetivo mayor de la política exterior” de Brasil. De igual manera, el presidente Fernando Henrique Cardoso también sostendría que el desarrollo socioeconómico se mantuvo como *Leitmotiv* y principio inexorable de la inserción internacional brasileña, basándose en el hecho de que, entre otros resultados concretos, la organización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, en 1995, habría sido apoyada por la diplomacia brasileña, atenta a las necesidades de Estados del sur geopolítico⁵⁷³.

En ese debate académico, quizás la posición del profesor José Augusto Guilhon Albuquerque ofrezca más maleabilidad teórica y permita encontrar una síntesis entre las críticas y las autopercepciones de los formuladores de política pública. Albuquerque, considerando ambos campos del debate, y analizando la actuación diplomática de manera sectorizada, sostiene que las transformaciones de la política exterior brasileña, en los años 1990, permitieron la continuidad de una retórica ortodoxa en el ámbito del comercio internacional y de foros multilaterales como soporte del desarrollismo, pero de

⁵⁷² *Ibid.* P. 584.

⁵⁷³ CERVO (2011). P. 490.

manera paralela a la adopción de una política financiera ortodoxa,⁵⁷⁴ necesaria a la estabilización económica.

Metodológicamente, no nos interesa definir de manera pormenorizada los reales límites del desarrollismo brasileño tras el impacto del Consenso de Washington. Considerándose un marco teórico realista neoclásico, que permite investigar la interacción entre el ambiente interno y externo en la delimitación de la estrategia de inserción internacional brasileña, consideramos suficiente la constatación de que el regreso de los civiles al poder y, posteriormente, la adopción de políticas liberales en el país permiten identificar la revalorización de la democracia como variable interna que ha afectado el pragmatismo diplomático brasileño y, también, ha permitido la adición de consideraciones principistas como corolario del desarrollismo que, en mayor o menor grado, y bajo distintas interpretaciones, se mantuvo como principio central de la gran estrategia brasileña.

10.3 La política exterior de la renovación

Como mencionado, el regreso de la democracia tuvo impacto directo en la conducción de la política exterior brasileña. La nueva organización institucional del país impulsó una renovación en la actuación de Itamaraty. Por esa razón, Celso Lafer, estableciendo una relación directa entre los dos fenómenos, argumenta que la redemocratización confirió a la diplomacia del nuevo periodo, iniciada con la presidencia de José Sarney, un nuevo componente de legitimidad: la defensa de valores. Lafer considera que, como elemento paradigmático, las gestiones de los cancilleres de Sarney, Olavo Setúbal y Roberto de Abreu Sodré, buscaron retomar la proyección de Brasil como un Estado democrático de derecho⁵⁷⁵.

Acerca de ese nuevo direccionamiento principista, quizás kantiano, en la actuación internacional de Brasil, se destaca la importancia conferida no solamente a cuestiones como derechos humanos, sino que, igualmente, la intención de establecer una relación más estrecha con países de la región. Como la contienda hidroeléctrica con Argentina había demostrado, los gobiernos militares priorizaron la actuación asertiva de Brasil de manera a avanzar el interés nacional aún de manera inadvertidamente conflictiva. A partir del gobierno Sarney, la importancia de la renovación de las

⁵⁷⁴ ALBUQUERQUE (2006). P. 548.

⁵⁷⁵ LAFER (2009). P. 104.

credenciales brasileñas contribuiría para que la integración pacífica de Brasil con su entorno inmediato fuera considerada pieza central para una diplomacia que, reflejando el pluralismo interno, estuviera basada sobre el consenso. Por esta razón, Rubens Ricupero sostiene que no solamente la actuación internacional de Sarney y de sus sucesores fue caracterizada por la priorización de América Latina en iniciativas diplomáticas, sino que reservó especial atención a la mejora de relaciones con la Argentina. La importancia de establecer lazos sólidos establecidos a partir de la confianza con Buenos Aires, etapa previa para cualquier estrategia capaz de renovar el patrón de relacionamiento en el espacio latinoamericano, fue tan importante para las autoridades civiles en Brasilia, a partir de 1985, que el propio embajador Ricupero considera la aproximación con la Argentina un “imperativo de la redemocratización” brasileña⁵⁷⁶.

Evidencia de esta nueva política exterior, que reforzaba la importancia del pluralismo y de la superación de disensos regionales para la adecuada inserción internacional brasileña, fue la inclusión, en la nueva Constitución Federal de 1988, de principios que conciliaban tradiciones diplomáticas con nuevos imperativos influenciados por la democratización. Conforme indican los profesores Francisco Doratioto y Carlos Vidigal, el artículo 4º de la nueva carta política trajo preceptos que establecieron una relación de continuidad con la actuación previa de Brasil, como la independencia nacional, la igualdad entre Estados, la autodeterminación y, también, la “cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad”, relectura jurídica del ya tradicional desarrollismo brasileño. Sin embargo, la inclusión explícita de principios como la prevalencia de los derechos humanos, el repudio al terrorismo y al racismo, así como la concesión de asilo político pueden ser comprendidos como influencias del nuevo período interno del país.⁵⁷⁷

De manera específica, sobre esta evidencia normativa de la reorientación principista de la política exterior brasileña, Doratioto y Vidigal hacen hincapié en la inserción del párrafo único del artículo 4º, que determina que “la República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, mirando a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”⁵⁷⁸. Con relación al párrafo único del artículo 4º, los dos académicos

⁵⁷⁶ RICUPERO (2017). P. 565.

⁵⁷⁷ DORATIOTO (2014). Pp.155-156.

⁵⁷⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República.

consideran la inclusión de su contenido en la Constitución Federal una confirmación del “proceso de latinoamericanización” y de “sudamericanización” de la política exterior brasileña⁵⁷⁹ que se ha consolidado progresivamente en la segunda mitad del siglo XX.

Es importante subrayar, no obstante, que la nueva importancia de preceptos valorativos no quiere decir que Brasil abandonó el pragmatismo en su actuación exterior. La diplomacia brasileña, a partir del gobierno Sarney sería caracterizada por un “nacionalismo de fines”⁵⁸⁰, es decir, por la centralidad de la búsqueda de intereses nacionales, pero, ahora, buscando siempre la interlocución y la superación de rivalidades como estrategia preferencial. Esa tendencia se volvería perceptible en la superación de la rivalidad con Argentina e, incluso, en la conversión de la relación entre Brasilia y Buenos Aires en elemento crucial para la integración regional. De manera paradójica, no solamente el ambiente de redemocratización en Brasil y en Argentina fueron importantes para impulsar la profundización de lazos entre los dos países, sino que las dificultades económicas también representaron un elemento de conexión. Motivado por la intención de buscar una concertación inicial ante acreedores internacionales organizados en ámbitos como el Club de París, la aproximación de autoridades brasileñas y argentinas y, especialmente, entre asesores directos de los presidentes establecería condiciones para avanzar proyectos de acercamiento socioeconómico⁵⁸¹.

En un ambiente caracterizado por obstáculos financieros, el canciller Olavo Setúbal, en mayo de 1985, visitó Buenos Aires buscando coordinación inicialmente en

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

⁵⁷⁹ DORATIOTO (2014). P.156.

⁵⁸⁰ LAFER (2009). P. 104.

⁵⁸¹ RICUPERO (2017). P. 565.

el ámbito económico. Al abordar la agenda bilateral, objeto de discusión entre Alfonsín y Tancredo Neves en febrero del mismo año, poco antes de la muerte del político brasileño, el canciller Setúbal recibió autorización de Sarney para atender a demandas argentinas por un mayor equilibrio comercial. Posteriormente, reuniones bilaterales con el objetivo de establecer una agenda económica conjunta permitieron la firma del Acta para la Integración Argentino-Brasileña, en 1986, formalizando el Programa de Integración y Cooperación Económica entre los dos países⁵⁸² y contribuyendo, así, para establecer un cronograma efectivo de integración con miras a alcanzar los objetivos económicos establecidos en la previa Declaración de Iguazú, de noviembre de 1985⁵⁸³.

Es interesante subrayar, sobre este proceso que, en realidad, más que una iniciativa puramente económica, hubo también impactos del escenario interno en la conducción de la integración regional. Rubens Ricupero considera que la sinergia impulsada por el contexto de redemocratización entre Alfonsín, Sarney y el presidente de Uruguay, Julio Sanguinetti, considerados por él entonces una “trinidad democrática en el Cono Sur”, motivó el pedido uruguayo de incorporación de su país en el mecanismo de integración regional. De acuerdo con el embajador Ricupero, la intención de Samuel Pinheiro Guimarães, el principal diplomático brasileño responsable de la conducción de la integración con Argentina, sería favorecer un acercamiento inicialmente adscrito a las dos principales economías sudamericanas. La solicitud de ingreso por Montevideo demandó compleja restructuración de la agenda regional, pero en Itamaraty la adaptación del cronograma de integración se percibió como necesaria ante los efectos positivos para la consolidación de la redemocratización en Uruguay⁵⁸⁴. Poco a poco, el proceso de integración iniciado con Sarney se convertiría en pieza central de la estrategia regional brasileña. El presidente Fernando Collor de Mello firmaría, por Brasil, el Tratado de Asunción en 1991, creando el Mercosur junto a Argentina, Paraguay y Uruguay. Los positivos resultados económicos del mecanismo de integración regional, que más que triplicó el comercio intrabloque entre 1991 y 1997⁵⁸⁵, contribuyeron para tornar el Mercosur importante eje político-económico que resistiría a cambios presidenciales y seguiría central en los mandatos de Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso⁵⁸⁶.

⁵⁸² *Ibid.* P. 566.

⁵⁸³ GARCIA (2018). P. 174.

⁵⁸⁴ RICUPERO (2017). P. 565.

⁵⁸⁵ GARCIA (2018). P. 183.

⁵⁸⁶ ALBUQUERQUE (2006). Pp. 70-71.

Paralelamente, otro grande proceso resultante de la “latinoamericanización” (terminología también de Rubens Ricupero) de la política exterior brasileña a partir de la segunda mitad los años 1980 fue, con base en el ambiente de renovación institucional, la búsqueda de la construcción de medidas de confianza⁵⁸⁷ con el objetivo de superar cuestiones de seguridad regional. En julio de 1986, más de dos décadas después de la ruptura de relaciones diplomáticas ordenada por Castello Branco en 1964, Brasil envió una misión diplomática a La Habana para retomar la representación del gobierno brasileño en la isla caribeña⁵⁸⁸, eliminando así la principal deuda ideológica regional originaria del periodo de la Guerra Fría⁵⁸⁹. Sarney, posteriormente, visitaría la capital cubana para encontrarse con Fidel Castro en 1989 y Itamar Franco, en 1994, en la IV Cumbre Iberoamericana, defendería una “una política de mano extendida y no de aislamiento político y económico” con relación al país socialista.⁵⁹⁰

Ese proceso de priorización de la concertación regional no se limitó a las relaciones con Cuba. En agosto de 1985, ocurrió la creación del Grupo de Apoyo a Contadora por Argentina, Brasil, Perú Y Uruguay. La iniciativa buscó unir fuerzas con el Grupo de Contadora, formado por Colombia, México, Panamá y Venezuela para discutir la situación de América Central debido a cuestiones delicadas de seguridad en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Los esfuerzos diplomáticos para rechazar intervenciones y para buscar soluciones latinoamericanas a cuestiones latinoamericanas permitieron la formación, en diciembre de 1986, del Mecanismos Permanente de Consulta y Concertación Política, también conocido como Grupo de Río.⁵⁹¹

La nueva coyuntura en que se percibía un esfuerzo direccionado a la superación de desconfianzas regionales, por Brasil, tuvo en la relación con Argentina su principal hito. El embajador Alessandro Candeas considera que no solamente la integración bilateral fue motivada por el periodo de “reconstrucción democrática” en los dos países, sino que, también existiría una relación directa entre el nuevo paradigma regional de diálogo y la superación del dilema de seguridad nuclear entre Brasilia y Buenos Aires.⁵⁹² Acerca del periodo, Candeas argumenta que los presidentes civiles lograron reforzar la integración entre Brasil y Argentina iniciada a fines de los gobiernos

⁵⁸⁷ *Ibid.*

⁵⁸⁸ GARCIA (2018). P. 183

⁵⁸⁹ ALBUQUERQUE (2006). Pp. 70-70.

⁵⁹⁰ GARCIA (2018). Pp. 179, 190.

⁵⁹¹ GARCIA (2018). Pp. 183, 170, 174, 176.

⁵⁹² CANDEAS, Alessandro. A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”. FUNAG, 2010, pp. 11, 19.

militares, consolidando así un periodo en que habría la “construcción de una estabilidad estructural”. Para comprender la importancia de esta nueva dinámica, es importante recordar que, a lo largo de los años 1970, la disputa entre los proyectos hidroeléctricos de Itaipú y Corpus había llegado a motivar al agregado de la Fuerza Aérea Argentina en Brasilia a considerar la hipótesis de que Buenos Aires podría bombardear Itaipú. No obstante, la firma del acuerdo Tripartito entre Brasil, Argentina y Paraguay, en 1979, en Ciudad Presidente Stroessner, estableció una solución técnica para la utilización de los recursos hídricos fronterizos en los proyectos hidroeléctricos. Es igualmente importante que esta sinergia inicial haya permitido, en las palabras de Candeas, “acuerdos extraordinarios” en otro ámbito igualmente estratégico: el nuclear. En mayo de 1980, el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear contribuiría para, según el académico, un “salto cualitativo” en las relaciones bilaterales, representado por cuatro encuentros presidenciales en el periodo entre 1980 y 1983. Ese legado diplomático sería impulsado por la priorización, en la diplomacia de Alfonsín y de su canciller Dante Caputo, así como en la de Sarney, de lazos con socios latinoamericanos, que enfrentaban los mismos problemas económicos e institucionales, como la transición hacia la democracia⁵⁹³.

Como resultado de una incrementada sintonía bilateral, los presidentes Sarney y Alfonsín serían invitados a visitar instalaciones nucleares en los dos países en 1987 y 1988, siendo que, en 1987, con el objetivo de construir confianza, Brasil comunicaría formalmente a Argentina la adquisición de capacidad de enriquecimiento de uranio⁵⁹⁴. Los sucesores de Sarney y de Alfonsín igualmente profundizaron los lazos en este sector estratégico. Fernando Collor de Mello y Carlos Menem firmaron, el 28 de noviembre de 1990, la Declaración sobre Política Nuclear Común, estableciendo un sistema compartido de control de materiales utilizados en actividades atómicas y, el 18 de julio de 1991, rubricaron el Acuerdo de Guadalajara para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, que permitiría la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC)⁵⁹⁵. De manera a reforzar la transparencia de la institución, creada para inviabilizar la utilización de la tecnología nuclear con fines militares en los dos países sudamericanos, Brasil y Argentina complementaron la iniciativa con el Acuerdo Cuadripartito, firmado el 13 de

⁵⁹³ CANDEAS (2010). Pp. 202, 210, 211, 212, 213, 214, 217.

⁵⁹⁴ *Ibid.* P. 217,

⁵⁹⁵ GARCIA (2018). P. 182-183.

diciembre de 1991 en Viena, involucrando por la primera vez el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en la aplicación de salvaguardas junto a un mecanismo bilateral preexistente.⁵⁹⁶

En un nivel multilateral, pero también asociado a la nueva postura de renovación de las credenciales del país, también se percibe la influencia de una actuación principista cada vez más fuerte y proactiva en el tratamiento de la cuestión nuclear. Si, en 1986, Brasil apoyó, en el ámbito de la ONU, la creación de la Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur, buscando desmilitarizar la región, el presidente Itamar Franco autorizó la ratificación brasileña del Tratado de Tlatelolco y la adhesión del país al Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL).⁵⁹⁷ Fernando Henrique, a su vez, en lo que Rubens Ricupero considera “la marca decisiva” de su política exterior, profundizaría aún más la participación brasileña en este régimen, tras la superación del dilema de seguridad con la Argentina. En discurso proferido en el Congreso Nacional el 20 de junio de 1997, el mandatario brasileño, explícitamente vinculando los condicionantes internos, el texto de la nueva constitución y el rechazo a la utilización militar de la energía atómica, afirmó que “la adquisición de la arma nuclear no correspondía a intereses nacionales, no atendía a los valores de ciudadanía y no tenía cabida en el buen entendimiento que tenía el país con sus vecinos sudamericanos y con otros socios internacionales”. El día siguiente, el canciller brasileño fue autorizado a firmar, en la sede de la ONU, el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)⁵⁹⁸.

En el transcurso de los años 1990, y más allá del ámbito nuclear, también se volvieron aún mas claras dos de las nuevas tendencias de adaptación de la gran estrategia brasileña relacionadas al contexto interno y a al contexto neoliberal de los años 1990: la adhesión de Brasil a convenciones de derechos humanos y la nueva interpretación (o relativización) del desarrollismo. La postura internacional humanitaria de Brasil, durante los gobiernos militares, fue caracterizada por una argumentación defensiva y por tensiones, en un contexto de críticas⁵⁹⁹ a la postura brasileña⁶⁰⁰.

⁵⁹⁶ BALBINO, Tomás. Cooperación Nuclear Argentino Brasileña 1985-2015: Un Caso de Cooperación Sur-Sur. Defensa Nacional n. 2, artículo 2, p. Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), p. 33-56, 2019.

⁵⁹⁷ GARCIA (2018). Pp. 176, 189.

⁵⁹⁸ RICUPERO (2017). Pp. 626-627.

⁵⁹⁹ ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY. Telegrama 49 de la Embajada de Brasil en Washington em 11/1/1978.

⁶⁰⁰ _____. Telegrama 95 de la Embajada de Brasil en Washington en 15/1/1974.

Conforme anteriormente mencionado, en 1977, la presión de la administración de Jimmy Carter y la resistencia del gobierno de Ernesto Geisel motivaron la denuncia, por Brasil, del acuerdo de asistencia militar firmado en 1952 con los Estados Unidos⁶⁰¹. En la década de 90, de manera opuesta, y asociada a la revalorización principista de la política exterior brasileña, Itamaraty y el *Palácio do Planalto* buscarían transformar la imagen internacional del país, evidenciando una postura más abierta y transparente.

Ya en el gobierno Collor se percibieron los primeros resultados concretos de la nueva importancia de cuestiones humanitarias en la estrategia de inserción internacional brasileña. En enero de 1992, Brasil adhirió a los dos pactos de derechos humanos abiertos a la firma en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y, también, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Meses después, en septiembre del mismo año, el país se convirtió en parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (también conocida como Pacto de San José de Costa Rica), de 1969. El proceso de *impeachment* del mandatario, y la toma de posesión de su vicepresidente, Itamar Franco, que eligió a Fernando Henrique Cardoso como canciller, no interrumpirían la profundización de esta dinámica.⁶⁰²

En ese momento, las declaraciones públicas de Fernando Henrique Cardoso, encargado de cuestiones internacionales en el gobierno de Itamar Franco, y, posteriormente, también presidente de Brasil, indicaron el lugar privilegiado del tema de derechos humanos en la política exterior brasileña. Por ocasión de su discurso de posesión en el Congreso Nacional, el 1º de enero de 1995, Cardoso, mencionando lo que percibía como un contexto de superación del dilema ideológico de la Guerra Fría, resaltó la centralidad de los derechos humanos y de la democracia, así como de cuestiones ambientales y del desarrollo sostenible, bajo un paradigma multilateral, para la diplomacia brasileña en los años 1990.

Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a

⁶⁰¹ GARCIA (2018). P. 162.

⁶⁰² *Ibid.* Pp. 185-187.

dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, os esforços de não-proliferação e combate às formas de criminalidade internacional.⁶⁰³.

En los años en que Fernando Henrique Cardoso estuvo encargado de la política exterior brasileña, como canciller o como presidente de la república propiamente, Brasil siguió su estrategia de establecimiento de confianza diplomática por intermedio de una actuación proactiva basada en una agenda positiva en el ámbito humanitario. En 1993, durante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en Viena, el embajador Gilberto Saboia fue elegido presidente del comité de redacción de la declaración final del encuentro multilateral. Este reconocimiento internacional de la nueva postura brasileña no fue el único en los años 1990⁶⁰⁴. José Gregori, secretario nacional de Derechos Humanos, se convirtió en el primero brasileño a recibir el premio de derechos humanos de la ONU en diciembre de 1998⁶⁰⁵. En el año siguiente, el jurista Cançado Trindade, también brasileño, fue elegido presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁰⁶.

Paralelamente, y en sintonía con la nueva estrategia de valorización del diálogo y de la transparencia, la transición entre los gobiernos Collor, Itamar Franco y Fernando Henrique también evidenció una renovada postura de Brasil con relación a la cuestión ambiental, poco a poco percibida como parte del creciente rol de los derechos humanos. El ofrecimiento de Brasil como sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en junio 1992, constituyó, después del Mercosur, lo que los profesores Francisco Doratioto y Carlos Vidigal consideran “la segunda gran realización” del gobierno de Fernando Collor de Mello⁶⁰⁷. La dimensión del evento, que contó con la presencia de autoridades de 179 países en la “Cumbre para la Tierra”, demostró de manera clara que, en el vigésimo aniversario de la Conferencia

⁶⁰³ BRASIL. Presidente (1995 - 2003). Discursos seleccionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p.14.

⁶⁰⁴ GARCIA (2018). P. 188.

⁶⁰⁵ FOLHA DE SÃO PAULO. 50 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. José Grigori leva prêmio da ONU. São Paulo, sexta, 11 de dezembro de 1998 <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc11129807.htm>

⁶⁰⁶ GARCIA (2018). P. 199.

⁶⁰⁷ DORATIOTO (2014). P. 167.

de Estocolmo (Conferencia Internacional sobre el Medio Humano)⁶⁰⁸, Brasil se otorgaba una posición de liderazgo en el ámbito ambiental. En oposición a la tendencia previa de los gobiernos militares de privilegiar un discurso basado en la soberanía sobre la Amazonia, los mandatarios civiles prefirieron una estrategia que privilegiaba el diálogo con la sociedad civil y la asunción de compromisos internacionales públicos. Brasil lideró la presentación de cinco documentos que delimitaban líneas de actuación en cuanto al medioambiente al final de la cumbre: la Agenda 21, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁶⁰⁹.

La postura de Itamaraty en la conferencia, centrada en la conciliación del desarrollismo con el medioambiente, a lo largo de los años 1990, también progresaría en sintonía con el nuevo *Zeitgeist* del periodo. En 1996, por ocasión de la conferencia “El impacto de la globalización en los países en desarrollo”, en el Colegio de México, Fernando Henrique Cardoso, planteando las percepciones del gobierno brasileño sobre el nuevo ambiente internacional posterior a la disolución de la Unión Soviética, sostuvo la necesidad de adaptar políticas desarrollistas al ambiente globalizado.

As extraordinárias mudanças que ocorreram de 1989 para cá, entre as quais a aceleração dos efeitos da globalização, revelaram os limites das teorias e das ideologias hegemônicas deste século. E isso não vale somente para o marxismo. Tanto o liberalismo clássico (em virtude das transformações na teoria das vantagens comparativas) como a socialdemocracia (que sofre a crítica do esgotamento do welfare state) exigiram reformulações radicais, que ainda não se completaram. Claro: as perspectivas históricas de que dispunham os seus fundadores eram outras, pressupondo determinadas formas de dialética entre o interno e o externo, e mesmo de relação entre o capital e o trabalho, que não mais subsistem. Mudou o mundo; mudou a natureza do capital; mudou a natureza do

⁶⁰⁸ NACIONES UNIDAS. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Información general. <https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>

⁶⁰⁹ DORATIOTO (2014). P. 167.

trabalho. Mudaram, também, os instrumentos necessários para alcançarmos níveis crescentes de inclusão social.⁶¹⁰

En la misma conferencia, Fernando Henrique expresamente admitió el “debilitamiento de proyectos de desarrollo nacional de carácter autárquico”, que, de acuerdo con su percepción, serían inadecuados en el nuevo ambiente interconectado.

Várias são as conseqüências dessas evoluções. A primeira delas foi, sem dúvida, o enfraquecimento dos projetos de desenvolvimento nacional de caráter autárquico, fechado ao mercado externo. A segunda foi o acirramento da competição entre os países, notadamente os em desenvolvimento, por investimentos externos. Em larga medida, nações têm reformulado suas políticas no campo econômico e comercial para atrair capitais – que complementam suas taxas insuficientes de poupança interna –, oferecendo-lhes um ambiente doméstico mais atraente e previsível.⁶¹¹

En ese sentido, como respuesta a la nueva dinámica económica internacional, el mandatario brasileño indicó la necesidad de establecer una participación menos directa del Estado en la economía, privilegiando solamente el direccionamiento de actores privados.

*Assim, a missão do Estado de direcionar o desenvolvimento (steering capacity) passa a ser muito mais importante que a tentativa comprovadamente ineficaz de substituir a iniciativa privada na produção de bens e de serviços que não têm natureza essencialmente pública.*⁶¹²

⁶¹⁰ BRASIL. Presidente (1995 - 2003). Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p.25.

⁶¹¹ BRASIL. Presidente (1995 - 2003). Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p.30.

⁶¹² *Ibid.* P. 32.

Esa relectura macroeconómica, conforme mencionado previamente, aunque criticada por parte de los autores como el abandono o por lo menos una flexibilización del proyecto desarrollista, influenció la actuación internacional del gobierno brasileño en los años 1990. La profesora Monica Hirst, revelando la conexión de la nueva tendencia con el “momento unipolar” de Washington, indica que, a lo largo de los últimos años de la década de 1980, aunque Brasil haya mantenido una postura de continuidad en su actuación en el GATT, y, junto a India, liderado la resistencia a discusiones sobre liberalización en sectores como servicios en la Ronda Uruguay, el país tuvo su postura defensiva en negociaciones económicas internacionales posteriormente erosionada por presiones estadounidenses. Ya a partir del gobierno de Fernando Collor de Mello, en 1990, Brasil, también impulsado por su fragilidad económica, paulatinamente pasó a adoptar el recetario del Consenso de Washington. Entre 1991 y 1998, fueron implementadas medidas de apertura económica que más que triplicaron la presencia económica de los Estados Unidos en la economía brasileña, con los recursos aportados por el país anglosajón alcanzando US\$ 36 mil millones en 2000. Concentradas en los estratégicos sectores de finanzas, manufacturados, telecomunicaciones y transportes, Brasil llegó a recibir el 50% de las inversiones directas de Washington en América del Sur ⁶¹³.

En el ámbito diplomático multilateral, el reflejo de una interpretación más liberal del desarrollismo tuvo como reflejo la participación de Brasil en negociaciones de grandes iniciativas de apertura comercial. Itamar Franco, en 1994, participó de la I Cumbre de las Américas, que buscó, sin suceso, establecer hasta 2005 el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Brasil no solamente tomó parte en las negociaciones, sino que ofreció la ciudad de Belo Horizonte como sede de la III Reunión de Ministros Responsables de Comercio, que, en mayo de 1997, estableció como principios para negociar el ALCA su compatibilidad con otros ejercicios de integración regional y de liberalización comercial ⁶¹⁴.

Sin embargo, y reforzando la necesidad de relativizar el supuesto abandono del proyecto desarrollista por Brasil, es importante recalcar que, a lo largo de ese proceso, el país mantuvo líneas de actuación que indicaban la existencia de un conflicto interno a la sociedad brasileña acerca de la oportunidad de adoptar un proyecto de desarrollo que, bajo distintos aspectos, representaba una asociación de Brasil y de América Latina a la

⁶¹³ HIRST (2011). Pp 54, 61, 63, 64.

⁶¹⁴ GARCIA (2018). Pp. 190, 191, 195.

economía estadounidense.⁶¹⁵ Temores, por empresarios brasileños, de que el ALCA podría repetir, a nivel hemisférico, desequilibrios posiblemente experimentados por México tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement* / NAFTA), en 1992⁶¹⁶, llevaron la diplomacia brasileña a proponer, en 1993, un acercamiento entre el Mercosur, el Grupo Andino y Chile para discutir un posible Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Sobre el tema, el entonces canciller de Itamar Franco, Celso Amorim, de cierta manera anticipando su actuación posterior en el gobierno Lula y subrayando la importancia del regionalismo económico para el mantenimiento de la autonomía, mencionó que la ALCSA representaría la “construcción política de América del Sur”⁶¹⁷. De manera análoga, e indicando no solamente cierta reticencia en apostar en la total liberalización del proyecto de desarrollo, sino que también destacando la importancia de mantener la opción de un regionalismo más acotado en consideraciones estratégicas del gobierno brasileño, Celso Lafer, canciller de FHC, afirmaría que “el Mercosur es el destino, y el ALCA una opción”⁶¹⁸.

10.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
José Sarney (1985-1990)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Fernando	Acotada	Pragmatismo con	<i>Principio:</i> desarrollismo

⁶¹⁵ *Ibid.* P. 196.

⁶¹⁶ HIRST (2011). Pp. 73-74.

⁶¹⁷ GARCIA (2018). P. 188.

⁶¹⁸ O ESTADO DE SÃO PAULO. Economia. Lafer diz que Brasil não renunciará ao Mercosul pela Alca. 30 de abril de 2002. <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lafer-diz-que-brasil-nao-renunciara-ao-mercosul-pela-alca,20020430p29167>>.

Collor de Mello (1990-1992)		revalorización de la democracia	principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Itamar Franco (1992-1995)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa

11. La “Política Externa Ativa e Altiva” (2003-2010): una gran estrategia ambiciosa

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva mantuvo huellas de continuidad en relación con la política exterior implementada por sus antecesores. La llegada de Lula a la presidencia brasileña y el advenimiento de la “*Política Externa Ativa e Altiva*” también se asociarían a una línea de acción diplomática caracterizada por el pragmatismo. Sin embargo, a diferencia de sus predecesores civiles, procesos internacionales, como la consolidación de nuevos ejes de poder global y el *boom de las commodities*, así como iniciativas internas, a ejemplo de los esfuerzos para promover amplia conciliación socioeconómica e institucional, convergerían para permitir la expansión de los objetivos diplomáticos brasileños. Como resultado, las iniciativas de Itamaraty se hicieron más amplias y alcanzaron escala verdaderamente global.

11.1. El nacimiento de un mundo más multipolar

La primera década del siglo XXI fue caracterizada por cambios progresivos y sistémicos en el ambiente internacional, que contribuyeron a ampliar el campo de acción de Estados emergentes. Contrariamente a previsiones de autores liberales como Francis Fukuyama⁶¹⁹ y Michael Doyle⁶²⁰, basadas en la noción de que el modelo liberal occidental se presentaría como única opción institucional y, por lo tanto, permitiría la reducción de una conflictividad interestatal de acuerdo con la noción de una “paz liberal” sostenida por democracias liberales, la dinámica internacional evolucionó de manera distinta entre 1990 y los diez primeros años del siglo XXI.

En lugar de una paz internacional garantizada por un grande actor hegemónico liberal, Samuel Huntington identificó la constitución de un escenario internacional mucho más violento y sometido a nuevos condicionantes. El profesor de Harvard, en oposición a la percepción de que el mundo se convertiría en un espacio homogenizado, resultante de la fuerza unificadora de la globalización, sostuvo que el debilitamiento de condicionantes ideológicos, ocasionado por la caída de la Unión Soviética, no proporcionó una unificación de las percepciones existentes acerca del ambiente internacional y del orden deseable. En su interpretación, el fin de la Guerra Fría, y, por

⁶¹⁹ FUKUYAMA (1992).

⁶²⁰ DOYLE, M. *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*, NewYork / London: W.W. Norton & Company, 1997.

lo tanto, la inexistencia de competencia directa entre dos superpotencias permitió la reducción de presiones políticas para el alineamiento político de Estados. Como resultado, elementos culturales tuvieron una nueva dimensión ampliada como condicionantes de la actuación internacional y, en las palabras de Huntington, hicieron con que, “en el mundo de la posguerra fría, por primera vez en la historia, la política global se ha vuelto multipolar y multicivilizacional”. El profesor estadounidense defendió, detallando su lectura de los condicionantes realistas del sistema internacional, que, aunque Estados nacionales se hayan mantenido como el actor central en el tablero global y hayan preservado la búsqueda de poder como su motivación estratégica elemental, el siglo XXI ocasionó una mayor influencia de consideraciones culturales en la interacción estatal. Por esa razón, Huntington argumenta que ese cambio progresivo en el momento posterior a la Guerra Fría permitió que, en la búsqueda por el incremento de las condiciones materiales de poder de un Estado, exteriorizada por indicadores como el acúmulo de riqueza, influencia política y poder militar, lo que él identifica como los tres bloques de la Guerra Fría (el capitalista occidental, el comunista liderado por la URSS y el “tercer mundo”) se hayan fracturado en “siete u ocho” civilizaciones. Estos grupos, organizados alrededor de intereses concretos e influenciados por condicionantes culturales, proporcionaron un ambiente en que la competencia organizada alrededor de actores hegemónicos (los Estados Unidos y la Unión Soviética) sería remplazada por un escenario mucho más multifacético⁶²¹.

Esa conclusión acerca de nuevos condicionantes geopolíticos, planteada por Huntington en su libro *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, es complementada por su artículo *The Lonely Superpower*, publicado en el periódico *Foreign Affairs* en 1999. El profesor de Harvard, entonces, sostuvo que el inicio del siglo XXI, como ambiente en que se intensificarían conflictos políticos y culturales, sería un momento de emergencia de un mundo “uni-multipolar”. En ese escenario, habría una única superpotencia, los Estados Unidos, con poderes claramente disociados de los demás, en todos los ámbitos geopolíticos (diplomático, económico, militar, cultural etc). No obstante, el progresivo fortalecimiento de potencias regionales, como Alemania, Francia, Rusia, China y potencialmente Japón, India, Irán, Brasil y Nigeria, haría la dinámica internacional más compleja. Washington, en un tablero internacional con líderes regionales más asertivos regionalmente y con intereses consolidados,

⁶²¹ HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of Word Order*, pp. 20,21, 28, 29.

necesitaría el apoyo de otros actores para buscar soluciones para las principales cuestiones globales. De esa manera, aunque los Estados Unidos se reservarían un “poder de veto” político en caso de amenaza a sus intereses estratégicos centrales, la efectiva actuación internacional de Washington dependería de una concertación con otros Estados, con menor presencia global, pero progresivamente fortalecidos⁶²².

Confrontando las conclusiones de Huntington con los hechos, se percibe, en este periodo, que, efectivamente, potencias regionales, aunque con menor capacidad de proyección que el Estado hegemónico, empezaron a demostrar intereses cada vez más globales y consciencia de su rol más importante en el equilibrio de fuerzas internacional. En Beijing, el secretario general del Partido Comunista de China entre 2002 y 2012, Hu Jintao, convirtió la idea de una “ascensión pacífica china” en política oficial del Estado⁶²³. En Rusia, la llegada al poder de Vladimir Putin, inicialmente como primer ministro, en 1999, y luego como presidente, en 2000, pondría en marcha un proceso de reestructuración del Estado ruso y de búsqueda por consolidación de la influencia de Moscú en el antiguo espacio soviético, conocido como “exterior próximo”⁶²⁴. La Unión Europea, a su vez, empezó en este momento una reanudación de su proceso de ampliación. Si, en 1995, Austria, Finlandia y Suecia fueron admitidas como nuevos miembros, en 2004 tuvo lugar, hasta este momento, la mayor expansión de la organización, con la admisión de diez nuevos países, algunos de los cuales habían sido anteriormente parte de la Unión Soviética. La incorporación de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia, Lituania, Estonia, Malta, Polonia y República Checa, entonces, fue el paso previo a la reorganización de las bases constitucionales de la Unión Europea, prevista por el Tratado de Lisboa, firmado en 2007, que profundizó el carácter supranacional de la entidad⁶²⁵. Paralelamente, el gobierno y la sociedad japonesas, preocupados por la creciente influencia económica y política de China, retomaron el debate sobre la naturaleza de sus “fuerzas de autodefensa” (*Jieitai* / JSDF) y la prohibición, en la constitución japonesa, de que Tokio desarrolle capacidad de proyectar poder militar en el exterior. En este contexto, incluso ante la existencia del artículo 9º de la carta magna del país, el gobierno japonés emprendió efectivamente un

⁶²² HUNTINGTON (1999).

⁶²³ PATHAK, Sriparna. The “Peace” in China’s Peaceful Rise. E- International Relations. Oct. 15, 2015.

⁶²⁴ COOLEY, Alexander. Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States. Carnegie Endowment for International Peace. Task Force White Paper. Jun. 30, 2017.

⁶²⁵ European Union. European Parliament. Fact Sheets on the European Union. Supranational decision-making procedures. <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/8/supranational-decision-making-procedures>>.

proceso de modernización de sus fuerzas militares que, en 2009, culminó con el anuncio del portahelicópteros Izumo⁶²⁶.

Contribuyendo para la consolidación de potencias regionales, se percibe igualmente la concentración de las fuerzas de los Estados Unidos en escenarios geopolíticos debilitantes. Es relevante que, en este periodo, la política exterior estadounidense, aunque en un ambiente que empezaba a demostrar características multipolares, en ocasiones siguió un patrón unilateral, ocasionando fricciones diplomáticas con aliados de Washington. La movilización tras el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, y la decisión de intervenir en Afganistán fue tomada en concertación con discusiones en la ONU y la OTAN e, incluso, representó la primera vez en que se utilizó el artículo 5º del pacto de la Organización del Tratado del Atlántico Norte⁶²⁷, que determina la defensa colectiva de sus miembros. No obstante, las alegaciones de que Saddam Hussein buscaría desarrollar armas de destrucción masiva y la subsiguiente deposición del líder iraquí, en 2003, basada en argumentos jurídicos ambiguos como la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (que establecía “*serious consequences*”⁶²⁸ en caso de que Saddam no permitiera inspecciones), ocasionó fracturas en la OTAN. No solamente Turquía no permitió la utilización de su territorio como punto de apoyo para la intervención contra Bagdad⁶²⁹, sino que el 10 de febrero de 2003, Alemania y Francia, miembros de la alianza militar, publicaron juntamente con Rusia una declaración rechazando la decisión de los Estados Unidos de intervenir militarmente en Iraq⁶³⁰.

En ese ambiente, en que se percibe una disyunción entre la real distribución de poder y el comportamiento del Estado hegemónico, que comprometía sus recursos económicos y militares enredado en conflictos en Oriente Medio, Fareed Zakaria, en 2008, identifica, en ámbito global, el fenómeno que clasifica como “la ascensión del resto”. En su obra *The Post-American World*, Zakaria corrobora la predicción de

⁶²⁶ BBC News. Japan unveils 'largest warship' since World War II. Aug. 6, 2013. <<https://www.bbc.com/news/world-asia-23594519>>.

⁶²⁷ North Atlantic Treaty Organization. Collective defence – Article 5. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm>.

⁶²⁸ United Nations. Security Council. Resolution 1441 (2002). Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002. <<https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>>.

⁶²⁹ CNN. Turkey rejects U.S. troops proposal. Mar. 02, 2003. <<https://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/01/sprj.irq.main/>>.

⁶³⁰ United Nations. Security Council. Iraq: Joint declaration by the Russian Federation, Germany and France (S/2003/164). Feb. 10, 2003. <<https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-joint-declaration-russian-federation-germany-and-france-s2003164>>.

Huntington de que habría la emergencia de un mundo “uni-multipolar” en la primera década de los años 2000. Al mencionar específicamente la asertividad de países como Brasil, Zakaria desarrolla las ideas de Huntington y plantea que el crecimiento económico y el incremento de la influencia política de actores regionales tendrían como consecuencia la “inevitable reducción del enorme espacio de actuación de los Estados Unidos”. Washington seguiría, en la primera década del siglo XXI, como el principal país en el tablero geopolítico internacional, pero, igualmente, sería el Estado más desafiado por el nuevo contexto, ya que necesitaría acomodarse a una mayor importancia de otros actores. Zakaria incluso permite inferir que la actuación que clasifica como “imperial” y “unilateral” de los Estados Unidos en los primeros años de la década de 2000 contribuyó para la pérdida relativa de influencia de Washington. La dificultad del *establishment* político del país anglosajón en percibir rápidamente los cambios sistémicos, manteniendo así consideraciones estratégicas forjadas en el ambiente unipolar de los años 1990, y el éxito militar inicial en la intervención en Afganistán habrían reforzado la decisión de apostar el prestigio nacional y los recursos de las fuerzas armadas estadounidenses en la Guerra de Iraq. El resultado fue un relativo aislamiento diplomático complementado por un atolladero político y militar en conflictos prolongados⁶³¹.

La situación, aunque seguramente delicada para el Estado hegemónico, permitiría mayor margen de maniobra para la consolidación de otros actores, con ambiciones crecientes. No representa mera coincidencia que, en la segunda mitad de la década considerada, autores como Kishore Mahbubani, en *A Rudderless World*⁶³², e Ian Bremmer y Nouriel Roubini, en *A G-Zero World*⁶³³, identifiquen una falta de liderazgo global, debido a lo que perciben como una incapacidad por Washington de efectivamente comprometer recursos e influencia política para imponer una dinámica internacional dentro de los patrones establecidos posteriormente a la Segunda Guerra Mundial. La incapacidad internacional de buscar soluciones consensuales para cuestiones cruciales que afectaban a la comunidad internacional, como la crisis financiera de 2007–2008 y la Primavera Árabe, llevaría a la conclusión de que el mundo estaría “a la deriva”. Esa percepción, reiterada por académicos afiliados a instituciones

⁶³¹ ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: Norton & Company, 2008, pp. 43, 44, 172, 173, 223, 224.

⁶³² MAHBUBANI, Kishore. *A Rudderless World*. The New York Times. Aug. 18, 2011.

⁶³³ BREMMER, Ian; ROUBINI, Nouriel. *A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation*. Foreign Affairs. Vol. 90, No. 2, March/April 2011.

estadunidenses o con estrechos lazos con la academia anglosajona (como es el caso del autor singapurense Mahbubani), en realidad, indicaba la perplejidad con un nuevo mundo, en que nuevas concertaciones, como los BRICS o mismo el G-20 buscaban adaptar el ambiente internacional a una realidad distinta, en que los países que entonces eran tratados como “el resto” empezaban a hacer oír sus voces.

11.2. Buscando la conciliación social e institucional

Los dos mandatos presidenciales de Luiz Inácio Lula da Silva entre 2003 y 2010 ocurrieron en un contexto económico y social de relevantes cambios, que permitieron la implementación de una política de conciliación interna. El economista Fabio Giambiagi, sobre la elección de Lula, considera que su gobierno “encarnaba un mensaje de transformación quizás solamente comparable, en América del Sur, con la toma de posesión de Salvador Allende, en Chile, en los años 1970”⁶³⁴. El contexto previo a las elecciones, sin embargo, había exacerbado expectativas de implementación de políticas económicas heterodoxas, frecuentemente clasificadas como “populistas”. La propuesta de Maria da Conceição Tavares, economista consejera de Lula, de un plebiscito sobre la deuda externa en 2000 y declaraciones de Guido Mantega, aliado y posteriormente segundo ministro de Hacienda de Lula, en 2002, de que la meta de superávit primario del gobierno de Fernando Henrique, implementada para hacer frente a las obligaciones financieras contraídas por el país, sería “exagerada y suicida” estimularon la ansiedad de los mercados. En 2002, la publicación, por el Partido de los Trabajadores (PT), del documento “*Um Outro Brasil é Possível*”, proponiendo la renegociación de la deuda exterior y la limitación de transferencia de recursos financieros para acreedores, fue sucedida por la divulgación de la iniciativa “*Fome Zero*” en un documento firmado personalmente por Lula con la indicación de que, para el ambicioso programa social, sería necesario un incremento del 6% en el gasto público⁶³⁵.

No obstante, Giambiagi identifica, ya en la carrera electoral de 2003, una reversión de la postura del Partido de los Trabajadores y de Lula. En un proceso que clasifica como la “ruptura con la ruptura”, el economista considera que el PT, en términos de su espectro político, “caminó hacia el centro”, buscando una estrategia de conciliación institucional y económica para garantizar la gobernabilidad estatal. El

⁶³⁴ GIAMBIAGI (2005). P. 196.

⁶³⁵ *Ibid.* Pp. 196-200.

anuncio de la “*Carta ao Povo Brasileiro*”, con la defensa de medidas económicas ortodoxas semejante a las adoptadas por Fernando Henrique Cardoso, el comprometimiento con un programa de gobierno moderado y la publicación de una nota asegurando el compromiso de respetar los acuerdos firmados entre el equipo de FHC y el Fondo Monetario Internacional (FMI) representaron hitos de este proceso⁶³⁶.

La adopción inicial de medidas ortodoxas, como la elevación de la tasa de interés y la aprobación de una política fiscal restrictiva tuvieron papel relevante en la superación del escepticismo de los mercados y en la reducción del riesgo país. Si, en 2003 y 2004, el PBI brasileño creció el 1,2% y el 5,7%, la inflación, del 9,3% en 2003, se redujo al 7,6% en 2004. Paralelamente, un incremento de la demanda por productos brasileños con la elevación del precio de las exportaciones primarias, en el contexto del *boom* de las *commodities*, reforzó la posición externa de Brasil. La balanza comercial brasileña, que en 2002 había registrado un resultado positivo de US\$ 13,1 mil millones, alcanzó la cifra de US\$ 33,6 mil millones en 2004. Los resultados financieros iniciales fueron igualmente promisorios: de un déficit en la cuenta corriente del 1,7% del PBI en 2002, la economía brasileña contaría con un superávit del 2% en 2004.⁶³⁷

Esa confluencia de factores sería importante para establecer las bases de un crecimiento económico necesario para la manutención de la estabilidad social. Al final del primer mandato de Lula, la inflación brasileña se había estabilizado en torno al 3,1% y el crecimiento del PBI en el periodo entre 2004 y 2006 había alcanzado aproximadamente el 4,3%, confirmando así al Partido de los Trabajadores credenciales para lograr la reelección del presidente⁶³⁸. En ese ambiente macroeconómico positivo, la expansión de los recursos financieros a disposición del Estado se asoció a una estrategia económica desarrollista con preferencia por inversiones públicas, conforme evidenciado por el *Plano de Aceleração do Crescimento* (PAC), en 2007, que buscaba superar dificultades críticas en sectores como la infraestructura, importante a la actuación empresarial pública y privada. Esa dinámica fue complementada por la asunción gubernamental de un papel de financiación a iniciativas en ámbitos en los cuales la inversión directa del Estado no sería posible⁶³⁹.

⁶³⁶ *Ibid.* P. 196-203.

⁶³⁷ ABREU (2014). Pp. 363-364.

⁶³⁸ *Ibid.* Pp. 367-368.

⁶³⁹ *Ibid.*, pp. 371, 372.

Pero más allá de una política económica que también tendría como subproducto la atracción de la simpatía de grupos empresariales, siempre útil para la estabilidad de cualquier gobierno, la pacificación interna, en Brasil, también tuvo como pieza clave de legitimación la adopción de políticas de distribución de ingresos. En octubre de 2003, la fusión de distintos programas asistenciales permitió la creación del *Bolsa Família*, que, superando 3,6 millones de hogares en 2003, alcanzó, en 2010, 12,8 millones de familias. Al final del segundo mandato de Lula, el programa contaba con el 0,4% del PBI brasileño e incluía una quinta parte de los hogares del país. De manera paralela y complementar, el gobierno brasileño implementó una política de valorización del salario mínimo, reajustado por encima del índice de inflación. En los ocho años de la presidencia de Lula, el aumento real del valor de la remuneración mínima establecida por ley alcanzó el 63%⁶⁴⁰.

La amplia concertación social promovida por el gobierno brasileño, entonces, no se limitó a la financiación de grandes empresas, la distribución de ingresos y la implementación de estímulos financieros en un contexto económico favorable. La victoria electoral del Partido de los Trabajadores no contó con el apoyo inicial del importante PMDB (*Partido do Movimento Democrático Brasileiro*) y, como resultado, el nuevo gobierno del PT, que no estaba amparado en una mayoría parlamentaria⁶⁴¹, enfrentaría incertidumbres para implementar políticas públicas en un sistema de “presidencialismo de coalición”⁶⁴². Por esa razón, el mandatario brasileño abandonó perspectivas de establecer diálogo solamente con partidos de izquierda y, en lo que representó una reversión de posturas mantenidas en candidaturas presidenciales previas en 1989, 1994 y 1998, el PT pasó a buscar alianzas con partidos de centro y de derecha, logrando una concertación con el PMDB ya en 2006. Es significativo que el proceso de organización de un amplio diálogo político interno, incluso, le haya valido al presidente brasileño entonces el apodo “Lula *light*”⁶⁴³.

Más allá de la dinámica partidaria, la gran conciliación promovida por el gobierno Lula también tuvo reflejos relevantes en otro sector interno: el institucional. Los académicos Carlos Milani y Tiago Nery sostienen que, en la historia republicana de Brasil, que empieza en 1899, hubo un aislamiento entre militares y diplomáticos. Uno

⁶⁴⁰ *Ibid.* Pp. 369-370, 373-374,

⁶⁴¹ SADER (2013). P. 139.

⁶⁴² GIAMBIAGI (2005). P. 201.

⁶⁴³ CASTRO (2014).

de los reflejos de esta ausencia de diálogo e interacción entre estos grupos burocráticos estatales fue la concepción de cuestiones militares y de seguridad como temas alejados de la esfera civil. Los dos autores argumentan que, tras esfuerzos de Fernando Henrique Cardoso para implementar el control sobre las fuerzas armadas por el *establishment* civil, cuyo hito central sería la creación del *Ministério da Defesa*, en 1999, el Estado brasileño, a partir del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, logró superar este “doble divorcio” (entre la política exterior y la política de defensa y, también, entre la sociedad civil y los grupos militares)⁶⁴⁴.

El acercamiento entre la corporación castrense y el cuerpo diplomático, de manera específica, tuvo impactos directos sobre la gran estrategia brasileña. Los estudios en el ámbito de la geopolítica, históricamente, habían sido prácticamente monopolizados por la *Escola Superior de Guerra* (ESG) y por académicos asociados a instituciones militares. Tras esfuerzos exploratorios del geógrafo Everardo Backerhauser, el oficial militar del ejército Mario Travassos publicó en 1931 la obra *Aspectos geográficos sul-americanos* y, a partir de la creación de la ESG, en 1949, autores como Therezinha de Castro, con estrechas vinculaciones con la *Escola Superior de Guerra*, así como los generales Golbery do Couto e Silva, Lyra Tavares y Meira Mattos tendrían preeminencia en este ámbito académico. Solamente en el contexto del largo camino hacia la redemocratización, en la transición entre los años 1970 y 1980, académicos sin afiliaciones con el cuerpo militar, como Moniz Bandeira, Gerson Guimarães, Sônia de Camargo, Shiguenoli Miyaomoto y Bertha Becker realizaron una “incursión civil” e interdisciplinar sobre los estudios geopolíticos.⁶⁴⁵

En términos prácticos, la intensificación de contactos entre los miembros del servicio exterior brasileño y de las fuerzas armadas, sustentada en una difusión de estudios estratégicos geopolíticos, tuvo centralidad en un “acuerdo” institucional entre Itamaraty y el *Ministério da Defesa*, que no solamente impulsó el pragmatismo en la conducción de la política exterior, sino que también permitió la conclusión de documentos que establecían objetivos racionalizados en el ámbito regional y global. La nueva sinergia en la formulación de una estrategia de inserción internacional que consideraba de manera integrada los ámbitos político y de defensa, con el objetivo de combinar capacidad de disuasión por *hard* y *soft power*, amparó un programa de modernización de las fuerzas militares que tuvo como ejemplos el inicio del *Programa*

⁶⁴⁴MILANI (2019). Pp. 149, 151

⁶⁴⁵*Ibid.* Pp. 149-151.

de *Desenvolvimento de Submarinos* (PROSUB), con la meta de desarrollar submarinos nucleares con apoyo francés, y el proyecto F-X, de transferencia tecnológica entre las firmas Saab, de Suecia, y Embraer, de Brasil, para la producción y operación de la aeronave de caza Gripen por el país latinoamericano⁶⁴⁶.

En términos conceptuales y estratégicos que conferían un sentido a la consolidación del complejo industrial de defensa, el resultado final de la nueva intersección entre los trabajos del cuerpo diplomático y castrense fue la producción de documentos necesarios para orientar la gran estrategia brasileña de manera a interconectar formalmente consideraciones de naturaleza política y militar. La publicación, en 2005, de la nueva *Política de Defesa Nacional*, en sustitución a una primera versión del documento de 1996, permitió, en 2008, la promulgación, por el Decreto N° 6703/2008, de la primera *Estratégia Nacional de Defesa* brasileña, estableciendo objetivos estratégicos de corto y de largo plazo para Brasil basados en consideraciones diplomáticas y militares⁶⁴⁷. En este sentido, la formalización de líneas estratégicas claras, estructurando metas y conductas esperadas, de acuerdo con capacidades identificadas, fue uno de los fenómenos identificados en asociación con la gran concertación interna promovida por el gobierno del PT en la primera década del siglo XXI. Beneficiándose de un contexto interno de relativa estabilidad, amparado en un escenario económico favorable, prácticas políticas conciliatorias y mejor flujo de información interinstitucional, el Estado brasileño logró implementar una gran estrategia más proactiva y con ambiciones globales.

11.3. Reformismo y ambiciones globales

Los dos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 y 2010, tuvieron como jefe de Itamaraty el embajador Celso Amorim. Diplomáticamente, el periodo en que la dupla Lula-Amorim estuvo encargada de la estrategia de inserción internacional brasileña es conocido como la “*Política Externa Ativa e Altiva*”. Sobre este momento histórico, los profesores Carlos Milani y Tiago Nery argumentan que la gran estrategia brasileña a cargo del Partido de los Trabajadores fue caracterizada por la interrelación de dos grandes movimientos. En un nivel regional, la integración en América del Sur, con Mercosur como una prioridad y la UNASUR y CELAC (Comunidad de Estados

⁶⁴⁶ *Ibid.* Pp. 152-153, 162.

⁶⁴⁷ *Id.*, p. 152.

Latinoamericanos y Caribeños) como ejes de expansión, era priorizada por Itamaraty con el objetivo de consolidar el subcontinente como una región cohesionada bajo el liderazgo brasileño. En un nivel global, partiendo del desnivel de capacidades materiales y de recursos de poder entre Brasil y otros Estados emergentes, la diplomacia del país lusófono buscó, bajo una retórica desarrollista y reformista, emprender de manera pacífica lo que Brasilia consideraba una “democratización” del orden internacional, que presentaba características cada vez más multipolares. El resultado final fue una política exterior asertiva, con ambiciones de preeminencia internacional que, defendiendo la reforma de instituciones globales y la cooperación multilateral para el desarrollo, logró reforzar los lazos de Brasil con los países del sur geopolítico y, también, reestructurar su relación con el occidente (especialmente con Estados Unidos y Europa). ⁶⁴⁸

En un nivel regional, primera etapa para una inserción internacional estructurada, se percibe, ya en los primeros momentos de la administración de Lula, una interrelación entre el tradicional desarrollismo brasileño y la ambición por el establecimiento de América del Sur como un área de actuación privilegiada brasileña. Para esto, el gobierno de Brasil conferiría “colores políticos” al objetivo de expansión y modernización económica que, en América del Sur, desde los años 1990, tuvo como punto central el proceso de coordinación capitaneado por el Mercosur. El canciller brasileño, sobre el tema, admite que el avance del proceso de integración regional y, especialmente, la continuidad del Mercosur constituían su principal preocupación por ocasión de los primeros contactos con Marco Aurélio Garcia, uno de los fundadores del partido y secretario de Relaciones Internacionales del PT. Amorim afirma, incluso, creer que Marco Aurélio haya tenido influencia en su indicación para el cargo de canciller.

Até hoje não sei ao certo como meu nome terá chegado a Lula e à cúpula do PT, embora possa supor que o professor Marco Aurélio Garcia, assessor do presidente para temas internacionais, tenha tido alguma participação nisso. Eu nunca havia estado pessoalmente com Lula. Ou melhor, para ser absolutamente preciso: havia quase que literalmente “esbarrado” nele em uma recepção diplomática, em 1989, à

⁶⁴⁸ *Ibid.* Pp. 152- 160.

época de sua primeira candidatura à presidência. Anos mais tarde, tive uma aproximação com Marco Aurélio. Estava eu à frente do Itamaraty, no governo Itamar Franco. O objetivo principal desse contato inicial era explicar como estavam sendo tratados alguns temas da política externa, de modo a, se possível, evitar alguma descontinuidade caso Lula fosse eleito presidente. Minha principal preocupação era preservar e consolidar o Mercosul, que por vezes sofria críticas de setores ligados ao PT, principalmente na área sindical.⁶⁴⁹

Reflejando las primeras interacciones entre Celso Amorim y Marco Aurélio García, los dos mandatos de Lula, en el ámbito de la política exterior, tendrían como etapa primordial para la inserción internacional brasileña, cuyo objetivo global sería la reforma del sistema multilateral, consolidar un ambiente de cooperación y de consenso en el entorno inmediato de Brasil. Para eso, el propio Amorim admite que las autoridades en Brasilia concibieron el Mercosur, mecanismo heredero de iniciativas desarrollistas de integración, como una instancia también política de coordinación en la región sudamericana. En las palabras del embajador, “en materia de comercio”, los objetivos brasileños eran “sobre todo políticos” en el ámbito de esta institución diplomática en América del Sur:

*Para além do Mercosul e da América do Sul, onde nossos objetivos eram sobretudo políticos, em matéria de comércio, as prioridades do Brasil no governo Lula foram claramente direcionadas ao plano multilateral, no caso a Rodada de Desenvolvimento de Doha, então em curso.*⁶⁵⁰

De manera más específica, se percibe que, estratégica y discursivamente, el proceso de integración sudamericano, en los años Lula, fue concebido no solamente como una manera de ampliar mercados e integrar economías, sino que, también, como una iniciativa diplomática concebida como mecanismo de manutención de independencia política. El embajador Celso Amorim indica de modo explícito que la

⁶⁴⁹ AMORIM (2013). Pp. 4-5.

⁶⁵⁰ *Ibid.* P. 98.

expansión del Mercosur y la consolidación del proceso de integración sudamericano sirvió como oposición a la iniciativa de integración hemisférica avanzada por los Estados Unidos que, anclada en la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se creía capaz de reducir la autonomía brasileña.

Havia, na época, basicamente dois projetos de integração. O primeiro era o de uma ampla associação hemisférica, representado pela ALCA. No entender do governo, esse projeto nos deixaria subordinados à maior potência do mundo, que está em nosso hemisfério. O segundo projeto era a formação de um espaço econômico-político sul-americano. Do nosso ponto de vista, era de certa forma uma expansão do Mercosul, com adaptações. Apesar das óbvias dificuldades – políticas e técnicas –, a integração sul-americana sempre me pareceu um objetivo factível ⁶⁵¹

En este contexto, Brasil implementó una política exterior que buscaba directa e indirectamente consolidar el liderazgo brasileño en América del Sur. Esa tendencia fue incluso perceptible en declaraciones del propio mandatario brasileño. Lula, al reforzar la necesidad de mantener una “diplomacia de la generosidad”, subrayaba la discrepancia económica y territorial de Brasil cuando comparado con sus vecinos, lo que justificaría, de acuerdo con su argumentación, el estímulo a la importación regional, aunque a precios no tan competitivos, con el objetivo de garantizar el equilibrio comercial y la prosperidad en el espacio sudamericano. Paulo Roberto de Almeida, académico y embajador de carrera, argumenta que, en realidad, la propuesta subyacente en los contactos diplomáticos brasileños, en los años Lula, sería la formación de una “coalición del sur” geopolítico con el objetivo reestructurar las relaciones de poder global y, específicamente, de revertir un patrón considerado desigual en el intercambio comercial y financiero. Almeida sostiene, de igual manera, que esa asociación estratégica, respaldada en consideraciones desarrollistas, sería esencial para la persecución de objetivos diplomáticos brasileños en el ámbito regional, como la consolidación de la influencia económica de Brasil en América del Sur, y, también, en

⁶⁵¹ *Ibid.* P. 162.

un nivel global, a ejemplo de la meta de obtención de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁶⁵²

En términos prácticos, esa tendencia tomó la forma de una expansión de mecanismos de concertación regional ya existentes, como el Mercosur, asociada a la creación de nuevas instancias más amplias, como la UNASUR (Unión de las Naciones Suramericanas). Es incluso perceptible el intento brasileño de promover la transición de una integración inicialmente sudamericana en un fenómeno latinoamericano, lo que se ha evidenciado en la creación de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Así, bajo el liderazgo de Celso Amorim en Itamaraty, se implementó una rápida expansión del Mercosur, concebida como etapa inicial de construcción de un espacio política y económicamente cohesionado, inicialmente en América del Sur y, posteriormente, en América Latina⁶⁵³. En agosto de 2003, en el contexto de una visita del presidente brasileño a Lima, Perú firmó con Mercosur un acuerdo de libre comercio, lo que permitiría su conversión en Estado asociado del mecanismo de integración regional en el mismo año y llevaría a la protocolización del ACE-58 (Acuerdo de Complementación Económica N° 58) entre Perú y Mercosur en la Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración). En diciembre de 2003, en Montevideo, los Estados partes del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) firmaron un acuerdo de complementación económica con Colombia, Ecuador y Venezuela, estableciendo las condiciones jurídicas para la conversión de esos países en Estados asociados y para la protocolización en la Aladi, en 2004, del ACE-59, que instauraría así una dinámica de liberalización con el objetivo de implementar el libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina. En diciembre de 2005, se inició el proceso de conversión de Venezuela en Estado parte del Mercosur.⁶⁵⁴

Como se ha mencionado, más allá de la consolidación del Mercosur, otros dos mecanismos permiten identificar la interrelación entre integración regional y la estructuración de un “bloque” diplomático que buscaba promover no solamente la apertura de mercados, sino que, también, la sinergia política entre Estados emergentes localizados en el entorno brasileño. En mayo de 2008, fue firmado, en Brasilia, el tratado constitutivo de la UNASUR (Unión de las Naciones Suramericanas), concediendo personalidad jurídica y estableciendo una organización institucional para la

⁶⁵² ALMEIDA (2009). Pp. 171-172.

⁶⁵³ RICUPERO (2017). P. 657.

⁶⁵⁴ GARCIA (2018). Pp. 208, 209, 212, 217.

entidad sucesora de la iniciativa de 2004 conocida como Comunidad Suramericana de Naciones, que, inicialmente integrada por 12 Estados, buscaba ampliar la integración del subcontinente en el ámbito de la infraestructura, economía y concertación política.⁶⁵⁵ El objetivo geopolítico de la iniciativa, conforme indica el embajador Alessandro Candéas, sería la “consolidación de un espacio de estabilidad estratégica en América del Sur y de interlocución de peso en negociaciones multilaterales”⁶⁵⁶.

Paralelamente a la expansión de las instancias de coordinación capaces de apalancar la influencia de Brasil en América del Sur, el gobierno brasileño ingresó en un movimiento de ampliación de su presencia regional más allá del subcontinente. En febrero de 2010, en la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y el Desarrollo (CALC), en Riviera Maya, México, fue anunciada la iniciativa de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La CELAC absorbería la CALC y el Grupo de Río, siendo así encargada de avanzar la coordinación entre Estados de América Latina y del Caribe en dos ejes centrales: la promoción del desarrollo, herencia de la CALC, y la concertación política, anteriormente a cargo del Grupo de Río⁶⁵⁷. En realidad, el establecimiento de un foro con objetivos político-económicos de magnitud hemisférica, excluyendo a los Estados Unidos y Canadá, constituyó evidencia no solamente de las ambiciones de los Estados latinoamericanos y caribeños, sino que, también, demostró el debilitamiento de la propuesta del ALCA como eje de integración capitaneado por Washington. Acerca del tema, que también se insertó en la iniciativa brasileña de reforzar su presencia en un entorno estratégico ampliado, los profesores Francisco Doratioto y Carlos Eduardo Vidigal consideran que el anuncio de la CELAC, en Riviera Maya, en un evento formalmente denominado Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, puede ser interpretado como el intento de establecer una alternativa política a la Organización de los Estados Americanos (OEA) como punto central para la coordinación del sistema hemisférico⁶⁵⁸.

En un ámbito regional ampliado, se percibe igualmente un esfuerzo brasileño para utilizar su preeminencia regional como puente para una inserción global. En otras palabras, la consolidación de América del Sur como una zona cohesionada también funcionó como soporte de la búsqueda del aumento de la influencia global por Brasil.

⁶⁵⁵ *Ibid.* Pp. 213, 226.

⁶⁵⁶ CANDEAS (2010). P. 23.

⁶⁵⁷ GARCIA (2018). P. 233.

⁶⁵⁸ DORATIOTO (2014). Pp. 180-181.

Son evidencia de esta tendencia los acuerdos comerciales y la expansión de los contactos con actores extrarregionales utilizando la plataforma del Mercosur. En diciembre de 2007, en Montevideo, fue firmado el acuerdo de libre comercio entre Mercosur e Israel; el tratado sería el primero de este tipo con socios extrarregionales. En agosto de 2010, se alcanzó otro acuerdo de libre comercio, ahora con Egipto. Meses después, en diciembre del mismo año, y días después de Brasil reconocer a Palestina como un Estado, el Mercosur, en su cúpula de Foz de Iguazú, anunció un plan de cooperación con Palestina, Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos y Australia⁶⁵⁹.

Como tendencia subyacente a ese avance internacional brasileño, se identifica lo que los profesores Carlos Milani y Carlos Nery consideran un “revisionismo suave” (*soft brand revisionism*).⁶⁶⁰ En la primera década del siglo XXI, la “*Diplomacia Ativa e Alti*” de Brasil partía del principio de que el mundo empezaba una transición hacia un ambiente cada vez más multipolar y que, considerándose la creciente importancia de actores del sur geopolítico, las instituciones multilaterales existentes reflejaban una correlación de fuerzas anacrónica, resultante del contexto inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por esa razón, la defensa de lo que Itamaraty consideraba ser una democratización del sistema internacional se convirtió en un mantra diplomático brasileño. Celso Amorim, en sus memorias, indica que el ansia por una distribución del poder de manera más equitativa a nivel global, en ámbito económico y político, era una preocupación no solamente suya, sino que también del propio presidente Lula. Utilizando metáforas distintas, como la necesidad de construir una “geografía política y económica más equilibrada”, buscar una “nueva geografía económica” o mismo “reequilibrar el juego político y económico mundial”⁶⁶¹, Amorim y Lula defendían que naciones emergentes deberían refutar su papel histórico pasivo y buscar el reconocimiento de un nuevo *status quo* en que se les otorgaría una voz en la conducción de la política global. Para Brasil, ese intento de contribuir para la creación de una nueva dinámica diplomática internacional tomó la forma de dos grandes iniciativas concomitantes: la defensa de una reforma de instituciones multilaterales existentes y, también, la creación de nuevas instancias multilaterales con el objetivo declarado de perfeccionar, es decir, de complementar las instituciones ya existentes.

⁶⁵⁹ GARCIA (2018). Pp. 224, 235.

⁶⁶⁰ MILANI (2019). Pp. 155.

⁶⁶¹ AMORIM (2013). P. 125.

Entonces, el gobierno brasileño, de manera pacífica, buscó utilizar las herramientas multilaterales a su disposición para reducir la disparidad de poder en foros económico y políticos globales. Esa apuesta estratégica se convirtió en un movimiento claramente perceptible con la creación del G4 en septiembre de 2004. El grupo, formado por Brasil, Alemania, India y Japón, fue creado con el objetivo de defender la ampliación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En un contexto en que se discutían propuestas para la reforma de organización, tras la intervención de los Estados Unidos en Iraq, Amorim argumentaba que la participación brasileña en la iniciativa podía ser comprendida como el reconocimiento de una mayor importancia del país lusófono en cuestiones asociadas al ámbito de la seguridad internacional y a “credenciales para una acción diplomática más amplia en el tablero de la política mundial”, que, a su vez, estarían asociadas a la postura más asertiva de Brasil con relación a temas como el programa nuclear iraní y la cuestión palestina⁶⁶². Sería evidencia del argumento del propio canciller, posteriormente, la proactividad de Brasil para buscar, junto a Irán, en 2010, una solución para el programa nuclear persa por intermedio de gestiones brasileñas y turcas (lo que igualmente puede también ser comprendido como demostración de insatisfacción con lo que Itamaraty percibía como ineffectividad del Consejo de Seguridad con respecto a esa cuestión). En junio del mismo año, Brasil y Turquía votarían contra la Resolución 1929 del CSNU, que impondría nuevas sanciones contra Irán, por considerar que el incremento de la presión sobre Teherán haría más difícil la búsqueda de una solución para el dilema. La oposición brasileña, incluso, constituyó el primer voto negativo de Brasil en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. ⁶⁶³

La postura demandante de Brasilia y la estrategia de reforma de instituciones ya existentes no se limitó a ámbitos políticos asociados a la defensa y la seguridad. En la esfera económica y financiera, el apoyo brasileño a la reforma de la gobernanza global también se manifestó en el G-20 financiero. El “Grupo de los 20”, instancia de discusión de la estabilidad de las finanzas internacionales, ya existía desde 1999, pero, con el colapso del sistema financiero global, evidenciado por la crisis del Lehman Brothers en 2008, el G-20, con claro apoyo de Brasil, asumió el papel internacional de coordinación económica que, antes, era organizada alrededor del G-8. Esa iniciativa por un nuevo orden más multipolar en las finanzas también fue complementada por un

⁶⁶² *Ibid.* Pp. 27-28.

⁶⁶³ GARCIA (2018). Pp. 234.

esfuerzo brasileño para cambiar “las reglas del juego” en la dinámica comercial. El proteccionismo de naciones ricas, especialmente Estados Unidos y países de la Unión Europea, así como la percepción de que el sistema internacional de comercio funcionaba de manera distorsionada, imponiendo soluciones y reglas que no atendían a los reclamos de Estados en desarrollo, motivaron la participación brasileña en la creación de “otro” G-20, el G-20 comercial, en la Organización Mundial del Comercio (OMC). En la V Conferencia Ministerial de la OMC, en Cancún, en lo que el canciller brasileño consideraba una coalición “bajo el firme liderazgo de Brasil”, las naciones en desarrollo participantes del G-20 habrían sido capaces de hacer frente a resistencias de países ricos en el ámbito de la liberalización de los mercados agrícolas⁶⁶⁴. Paralelamente, ese mismo ímpetu por una mayor participación de Estados en desarrollo y emergentes en la formación de la estructura normativa global también se presentó en el régimen de cambio del clima. En la Conferencia de Copenhague Sobre el Cambio Climático, ocasión en que se realizó la XV Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP-15), en 2009, Brasil fue uno de los países actantes para que Estados desarrollados asumieran una mayor responsabilidad en la reducción de gases de efecto invernadero. En ese momento, la defensa de los intereses del mundo en desarrollo durante las negociaciones de un futuro acuerdo para sustituir el Protocolo de Kioto⁶⁶⁵ fue evidencia de los esfuerzos de Itamaraty para reducir asimetrías de poder globales y buscar una solución para la cuestión.

Aunque sea clara la importancia de las iniciativas de restructuración de instituciones ya existentes, quizás sea en el pilar complementario de creación de nuevas instancias diplomáticas la faceta más perceptible del carácter reformista de la “*Diplomacia Ativa e Altiva*”. Ese proceso, que tuvo como hito la creación de coaliciones con países emergentes como China, India, Rusia y Sudáfrica, también es explícitamente asociado por Celso Amorim como parte de los esfuerzos para cambiar la gobernanza global. En sus memorias, el canciller de Lula, al detallar el acercamiento entre Brasil, India y Sudáfrica, afirma que:

A percepção de que formamos um grupo especial, composto de países democráticos multiculturais, cada um em uma parte

⁶⁶⁴ AMORIM (2013). Pp. 89-90.

⁶⁶⁵ SADER (2013). Pp. 65-66

diferente do mundo, e, eu diria também, amantes da paz e defensores de uma reforma ampla da governança global, não escapou a vários observadores. Alguns analistas organizaram seminários sobre o IBAS. Atores políticos, sem necessariamente referir-se ao grupo como tal, identificaram essas características comuns e as ressaltaram em pronunciamentos e mesmo em ações diplomáticas⁶⁶⁶.

Ese acercamiento, que culminó en la Declaración de Brasília, en junio de 2003, y la creación del Foro de Diálogo IBSA, con el objetivo de establecer una instancia de coordinación política de alto nivel entre esos tres países, sería posteriormente expandido. El entonces jefe de Itamaraty recuerda que, en sus propias notas, por lo menos hasta mediados de 2004, él se refería al IBSA como el G-3 y que, en contactos con sus interlocutores de India y Sudáfrica, frecuentemente cogitaba la posibilidad de ampliar la iniciativa hacia un “G 3 +2”, compuesto también por China y Rusia. La idea tomaría cuerpo ya en 2006, cuando, a partir de reuniones al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, nacería la idea de una concertación concreta entre esos países emergentes con mayor peso económico y demográfico⁶⁶⁷. Tras una reunión inicial de cancilleres en mayo de 2008, el agrupamiento político, inicialmente conformado solamente por Brasil, Rusia, India y China (BRIC) realizaría su primera cumbre en Ekaterimburgo, en junio de 2009. En el evento, la coalición, que, entonces, contaba con casi la mitad de la población global, el 15% del PBI mundial y alrededor del 20% de la superficie terrestre, reafirmó su centralidad para la resolución de la crisis económica global y acordó la manutención de contactos políticos de alto nivel para la solución de las principales cuestiones internacionales. Esa iniciativa, incluso, sería ampliada en 2011, ya bajo la presidencia de Dilma Rousseff, sucesora de Lula, con el ingreso formal de Sudáfrica y la conversión del BRIC en BRICS.⁶⁶⁸

La aproximación entre Brasil, India, Rusia y China tendría nuevas ramificaciones institucionales. El establecimiento del IBSA como instancia diplomática llevó, en 2004, a la creación del Fondo IBSA para Aliviar el Hambre y la Pobreza. El fondo, cuyo objetivo es financiar proyectos sociales en países de menor desarrollo

⁶⁶⁶ AMORIM (2013). P. 122.

⁶⁶⁷ *Ibid.* Pp. 119-120.

⁶⁶⁸ GARCIA (2018). Pp. 226, 229, 237.

económico relativo (PMDER), tiene sus recursos administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y fue la primera institución de esta naturaleza en el sistema ONU a ser financiada por países del sur geopolítico. Sus primeros proyectos fueron en Guinea Bissau, en 2005, y en Haití, en 2006⁶⁶⁹. Paralelamente, el mismo proceso de establecimiento de instituciones acontecería en el ámbito del BRIC/BRICS. En este caso, no obstante, las tratativas diplomáticas tardarían un poco más para llegar a su conclusión, pero serían herederas del discurso de avocación de responsabilidad global por esos Estados emergentes. Solamente en el gobierno de Dilma Rousseff, en 2014, más allá del límite temporal de este trabajo, por lo tanto, serían creados el Nuevo Banco de Desarrollo (NBD / NDB), con un capital autorizado de US\$ 100 mil millones, y el Arreglo Contingente de Reservas (ACR / CRA), con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo sostenible, de infraestructura y de contribuir para la estabilidad financiera global⁶⁷⁰.

Acerca de este periodo, autores como Rubens Ricupero consideran exitosa la estrategia brasileña de asociación a otros Estados que igualmente demandaban una reforma del sistema internacional. Ricupero, al detallar sus conclusiones, afirma que las iniciativas puestas en marcha por la dupla Lula–Amorim crearon un “hecho consumado” con efectos políticos relevantes. Al asociarse a los dos países miembros del Consejo de Seguridad de la ONU (Rusia y China) y a los dos principales candidatos (India y Sudáfrica) a un puesto permanente en esa institución y que no formaban parte de la OTAN, Brasil pasó a ser percibido como el representante de América Latina en lo que sería un “club de los candidatos naturales a un *status* internacional más elevado”⁶⁷¹. Así, la participación en instancias que le conferían visibilidad y le garantían una asociación con Estados percibidos como líderes de sus respectivas regiones le habría permitido a Brasil, sin la necesidad de anuencia de sus vecinos, convertirse en un actor que, efectivamente, era tratado como la voz de América Latina en el ámbito de la “alta política” global.

⁶⁶⁹ LECHINI, Gladys. Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007, p. 280.

⁶⁷⁰ GARCIA (2018). P. 245.

⁶⁷¹ RICUPERO (2017). P. 652.

11.4. Cuadro Sinóptico

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con conciliación interna	<i>Principio:</i> desarrollismo multipolar reformista
			<i>Plan:</i> cooperación para el desarrollo y reforma del sistema internacional
			<i>Comportamiento:</i> consolidación regional como soporte de la búsqueda del aumento de la influencia global brasileña

12. Conclusiones: analizando la política exterior brasileña

12.1. ¿A qué responde la política exterior de Brasil?

Para buscar conclusiones que permitan aclarar aspectos relacionados a la política exterior brasileña, es necesario, antes, determinar cómo evaluar los datos derivados del análisis de las principales iniciativas diplomáticas brasileñas durante el período considerado. En este trabajo, de naturaleza cualitativa, elegimos un método de rastreo de procesos para buscar hallazgos e identificar posibles mecanismos de causalidad. En este sentido, como procesos de causalidad, entendemos la "cadena causal o mecanismos causales entre una variable o variables independientes y el comportamiento resultante de una variable dependiente". De esta manera, pretendemos llegar a diferentes inferencias, limitadas al contexto histórico estudiado, sobre la posible presencia o ausencia de mecanismos causales que nos permitan comprender la política exterior brasileña, sus determinantes y características centrales. El hecho de que el rastreo de procesos suele utilizarse para explicar contextos históricos específicos, pero identificando dinámicas que pueden ser útiles para comprender situaciones análogas, hace con que eventuales conclusiones puedan contribuir para futuras investigaciones.⁶⁷²

Considerándose la heterogeneidad de estructuras de rastreo de procesos, partimos de la noción central, originaria de los trabajos de David Hume, de que la frecuencia de asociación entre dos variables constituye "la esencia" de la inferencia causal⁶⁷³. En otras palabras, consideramos que la identificación (o no) de un patrón entre las características de las variables estudiadas permite identificar potenciales cadenas explicativa que, en el contexto de un trabajo cualitativo, mantengan la coherencia y permitan comprender los fenómenos estudiados. Para esto, utilizaremos la siguiente estructura: I) identificaremos cambios y características en la variable dependiente estudiada; II) buscaremos evidencias que permitan explicar los cambios y las características identificadas en la variable dependiente con base en las variables independientes e intervinientes identificadas; III) determinaremos la secuencia de procesos que posiblemente condujeron a esa situación, IV) confrontaremos las

⁶⁷² BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013, pp. 1, 4, 63.

⁶⁷³ BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 10.

evidencias con posibles explicaciones alternativas y V) determinaremos la plausibilidad de las conclusiones encontradas⁶⁷⁴.

En ese trabajo, hemos considerado la capacidad relativa de poder de Brasil como nuestra variable independiente, como manera de “traducir” los condicionantes resultantes de la organización del sistema internacional, así como eventuales cambios estructurales en este sistema, sobre la estrategia diplomática brasileña. Esta variable fue considerada independiente porque partimos del supuesto de que el gobierno brasileño, en el contexto considerado, no tuvo injerencia inmediata sobre el peso geopolítico de Brasil o la correlación de fuerzas entre otros grandes centros de poder (a ejemplo de la dinámica entre Estados Unidos y Unión Soviética a lo largo de la Guerra Fría, la estrategia internacional estadounidense en los años 1990 o mismo la ascensión de China en la primera década del siglo XXI). Posteriormente, establecemos como variable dependiente la estrategia de inserción internacional de Brasil, es decir, la gran estrategia brasileña identificada en cada periodo considerado. Esa opción fue resultante, primeramente, de nuestra concepción de la gran estrategia de Brasil como el fenómeno cuyas características y comportamiento buscamos comprender y, también, de la expectativa de que la inserción internacional brasileña responda a estímulos ocasionados por otras variables. Finalmente, y basado en la teoría realista neoclásica, buscamos características relacionadas al contexto interno brasileño (concernientes a condicionantes sociales e institucionales, así como a preferencias de tomadores de decisión) como variables intervinientes, que funcionarían como moduladores del impacto de nuestra variable independiente sobre la variable dependiente. En otras palabras, las variables intervinientes funcionarían como filtros actuando sobre la influencia de la capacidad relativa de poder de Brasil, condicionada por el sistema internacional, sobre la estrategia de inserción internacional efectivamente adoptada por el país.

Considerándose esa dinámica interpretativa, al analizar los datos presentados en el trabajo, y adelantando la conclusión, se percibe que la política exterior de Brasil responde a estímulos tanto del sistema internacional como del contexto interno del país. Esa dualidad de efectos se percibe a lo largo del contexto histórico considerado, que detallaremos a seguir.

⁶⁷⁴ SCHOLZ, Vera; SIMISTER, Nigel. *Process Tracing in M&E Training & Consultancy*, INTRAC, 2017.

El primer gobierno de Getúlio Vargas adoptó una estrategia internacional de regateo entre los Estados Unidos y la Alemania potencializada por el contexto internacional previo a la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió a Brasil demandar beneficios políticos y económicos instrumentalizando la relación con Washington y con Berlín. Su exitosa “*Equidistância Pragmática*”⁶⁷⁵, que contribuyó a hitos en el proceso de desarrollo nacional brasileño, como el establecimiento de la *Companhia Siderúrgica Nacional* (CSN), y resultados positivos para la consolidación de las fuerzas armadas del país, como la inclusión de Brasil en el programa de *Lend & Lease*, son evidencias de que las oportunidades presentadas por el contexto internacional favorable a la actuación brasileña fueran, de hecho, aprovechadas. No obstante, esa relación “simétrica” entre nuestra variable independiente y nuestra variable dependiente (es decir, potencialidades presentadas por un margen de maniobra ampliado para Brasil y una gran estrategia que exitosamente se vale de estas oportunidades) no automáticamente nos permite identificar, de manera clara, eventuales impactos del contexto interno brasileño en este resultado. La maleabilidad política de Getúlio Vargas y la “imposición de consenso interno” que ocurrió entre 1930 y 1945 quizás pueden haber facilitado la adopción de la estrategia diplomática pragmática elegida por Vargas, pero la literatura especializada y los documentos que la sostienen no necesariamente evidencian, a priori, una fuerza interna distinta y de fácil identificación en la conducción de la política exterior brasileña.

La existencia de divergencias historiográficas acerca del peso de condicionantes estructurales y domésticos, así como de la predominancia de una intencionalidad (realizada por autores como Francisco Luiz Corsi⁶⁷⁶) o de una reactividad inicial de Vargas (conforme defendido por Ricardo Seitenfus) al adoptar su política de regateo internacional hace aún más complejas eventuales conclusiones sobre las consecuencias internacionales asociadas al ambiente interno brasileño en su primer periodo como mandatario⁶⁷⁷. El hecho de que el mismo Vargas haya regresado al *Palácio do Catete* en 1951 buscando reeditar la misma estrategia de regateo extiende la problemática interpretativa a su segundo gobierno, que, de manera opuesta, tuvo ahora no solamente el polarizado contexto interno, sino que también la restrictiva coyuntura internacional actuando de manera conjunta para acotar su margen de maniobra. El suicidio del presidente quizás pueda ser considerado evidencia de que el ambiente interno ejerció un

⁶⁷⁵ MOURA (1980). Pp. 51-67.

⁶⁷⁶ CORSI (2007). Pp. 16, 19.

⁶⁷⁷ DORATIOTO (2014). P. 96.

papel en la limitación de su iniciativa diplomática de “viraje nacionalista”, pero resulta metodológicamente más seguro admitir que, nuevamente, encontramos un periodo en que la “simetría” entre nuestra variable independiente y nuestra variable dependiente (es decir, un margen de maniobra reducido y una gran estrategia poco exitosa) dificulta la identificación, de manera clara e inequívoca, de impactos del ambiente doméstico en la conducción de la estrategia de inserción internacional brasileña.

Las fuerzas del contexto interno sobre la gran estrategia de Brasil se vuelven más claras en el gobierno de Eurico Gaspar Dutra. En 1946, el nuevo mandatario inauguraba su gobierno en un momento de consolidación de la Guerra Fría, lo que acotaba las posibilidades estratégicas del país, ya que el ambiente geopolítico ejercía un factor de “disciplina”, impulsando la organización de dos bloques contrapuestos. No obstante, la intensidad con que la diplomacia de Dutra adhirió a un paradigma bipolar permite inferir que la fuerza de condiciones ideológicas internamente al gobierno brasileño, así como la polarización interna del país, potencializaron los efectos impuestos por el escenario internacional. Puede ser comprendido como evidencia de esta constatación el rompimiento de relaciones diplomáticas por Brasil con la Unión Soviética en 1947. Esta medida, que siquiera fue adoptada por los Estados Unidos en los momentos más críticos de la Guerra Fría, difícilmente sería justificada por el contexto internacional o por una “menor libertad de acción” brasileña en el contexto bipolar, especialmente antes de la revolución cubana. En realidad, la insistencia brasileña en buscar un “alineamiento sin recompensas”⁶⁷⁸ con los Estados Unidos durante la administración Dutra refuerza la hipótesis de que la coyuntura interna de Brasil ejerció una influencia sobre los rumbos de la estrategia diplomática del país.

Igual peso de condicionantes internos efectivamente “modulando” el impacto de la capacidad de poder relativa de Brasil (y, por lo tanto, los efectos del sistema internacional) en la diplomacia del país se perciben con la administración de Juscelino Kubitschek. La administración de JK implementó una gran estrategia desarrollista y universalista en que Itamaraty empezó un proceso de expansión de su actuación extra-hemisférica. Esta diplomacia, proactiva y determinada a ir más allá de la relación con los Estados Unidos como elemento conductor de su inserción internacional es consistente con las oportunidades ofrecidas por un contexto global en que fenómenos como la descolonización, con el surgimiento de nuevos actores, y la reducción

⁶⁷⁸ MOURA (2012). Pp. 21-22.

temporaria de tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética ampliarían las posibilidades estratégicas de naciones en desarrollo. No obstante, también se encuentran evidencias que hacen plausible admitir efectos del contexto interno sobre las iniciativas brasileñas, limitando la proactividad de la política exterior en este momento. Si, por un lado, la habilidad conciliatoria de Juscelino Kubitschek fue fuerte lo suficiente para superar la polarización social interna, contribuyendo así para una política exterior no determinada por consideraciones bipolares, especialmente relevante sería la aversión del mandatario a conflictos políticos domésticos. Los esfuerzos del presidente para conciliar presiones de grupos “cosmopolitas” y nacionalistas, así como su preocupación con el mantenimiento del apoyo electoral de la comunidad luso-brasileña, en este caso incluso corroborado por declaraciones explícitas del propio mandatario, ejercieron un papel de moderación que llevó Brasil a no aprovechar totalmente las oportunidades de un contexto internacional en que países en desarrollo encontraban una libertad de acción ampliada, estableciendo así un patrón de “avances y retrocesos” diplomáticos, en las palabras de Gerson Moura⁶⁷⁹.

De manera aún más clara, a lo largo del período de la “*Política Externa Independente*” igualmente se detectan efectos sobre nuestra variable dependiente, la gran estrategia brasileña, modulados por el ambiente interno brasileño. En el inicio de la década de 1960, la Guerra Fría pasó por momentos de tensión exacerbada. El éxito de la revolución cubana, en 1959, la aprensión de los Estados Unidos en cuanto a la posibilidad de un “efecto cascada” de expansión del marxismo-leninismo en el continente americano y la intensificación de tensiones regionales, con el intento contrarrevolucionario en la bahía de Cochinos y la Crisis de los Misiles, ejercieron una fuerza limitadora, acotando las opciones diplomáticas de Estados latinoamericanos bajo el riesgo real de una retorsión estadounidense. No obstante, y aún en un ambiente polarizado internamente, la concepción no dogmática del sistema internacional mantenida por Jânio Quadros y João Goulart motivó una estrategia de inserción internacional que, ya en su designación como “*Política Externa Independente*”, indicaba una proactividad que no sería motivada por condicionantes externos. En realidad, durante la PEI, la incoherencia entre las posibilidades presentadas por el sistema internacional y el comportamiento diplomático brasileño son tan evidentes que autores como Francisco Doratioto y Carlos Vidigal indican que el periodo fue

⁶⁷⁹ALMEIDA (2013). Pp. 449.

caracterizado por “la fuerza de la política interna sobre la política exterior” de Brasil.⁶⁸⁰ Eso es evidente en la opción de Jânio Quadros de, utilizando su prestigio junto a sectores conservadores, instrumentalizar las iniciativas diplomáticas del país para también buscar apoyo en sectores progresivos. Con su sucesor, João Goulart, el contexto interno seguiría afectando la conducción de la política exterior, pero de manera distinta. Aunque Jango haya buscado mantener la continuidad de la estrategia diplomática pragmática de su antecesor⁶⁸¹, y, en las palabras de su canciller, San Tiago Dantas, contribuir para una “reforma social” mediante la promoción internacional del desarrollo, el rechazo interno al nuevo presidente desencadenaría su deposición y, por ende, en último análisis, el cambio en la situación interna de Brasil ejercería papel relevante en la interrupción de la “*Política Externa Independente*” en 1964.

A su vez, el periodo de gobiernos militares igualmente permite identificar efectos sobre la conducción de la política exterior de Brasil asociados al ambiente político interno del país. En los años en que Castello Branco ocupó el *Palácio do Planalto*, las consecuencias inmediatas de la llegada al poder de un movimiento cuyo discurso de legitimación se basaba en supuestos riesgos originarios de una “amenaza comunista” son perceptibles cuando se analizan las opciones estratégicas brasileñas en un contexto internacional caracterizado por una libertad de acción ampliada, que permitiría una actuación internacional más autónoma o, por lo menos, una interlocución con un número mayor de actores. La reducción de tensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en un ambiente de *détente*, la existencia de un movimiento de países no alineados, la continuidad del proceso de descolonización e incluso disonancias internas a los bloques geopolíticos potencialmente permitirían un comportamiento más autónomo de Brasil. No obstante, y de manera opuesta, el gobierno brasileño bajo la presidencia de Castello Branco, influenciado por condicionantes ideológicos pública y explícitamente defendidos por el mandatario con base en consideraciones de la *Escola Superior de Guerra*, adoptó una estrategia de adhesión a la política hemisférica de seguridad de los Estados Unidos. Ese periodo, considerado un “paso fuera de la cadencia” por los profesores Amado Cervo y Clodoaldo Bueno⁶⁸², se puede racionalmente comprender como influenciado por el contexto interno anticomunista brasileño. Decisiones políticas importantes, a ejemplo del rompimiento de relaciones

⁶⁸⁰ CERVO (2011). Pp. 331-332.

⁶⁸¹ RICUPERO (2017). P. 419.

⁶⁸² CERVO (2002). P. 394.

diplomáticas con Cuba el 13 de mayo de 1964, sin amenazas securitarias o políticas inmediatas, y declaraciones como las del embajador Juracy Magalhães, afirmando que “lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil”, difícilmente serían atribuidas a la influencia de un sistema internacional en que, por lo menos comparativamente, la importancia de los Estados Unidos parecía disminuir.

Posteriormente al gobierno de Castello Branco, se detecta la continuidad del proceso de ampliación de la capacidad de poder relativa de Brasil. Nuestra variable independiente, en los estertores de la década de 1960 y a lo largo de los años 1970, sigue su proceso evolución de manera a permitir una libertad de acción aún más ampliada a Brasil. El contexto internacional, en ese periodo, adquirió características que permitían una diplomacia más asertiva por actores que consolidaban su poder y que, paralelamente, refutaban la dinámica bipolar jerárquica de la Guerra Fría. Washington encontró dificultades estratégicas relevantes, como protestas contra la guerra en el Sudeste Asiático y la progresiva retirada de sus tropas de Vietnam, la Unión Soviética, en 1968, tuvo de intervenir en Checoslovaquia y solamente un año después llegaba al poder Willy Brandt en Alemania Occidental, inaugurando así la *Ostpolitik* y la búsqueda de una “normalización” con Alemania Oriental. En los años 1970, la percepción de pérdida relativa de poder de los Estados Unidos se volvió aún más perceptible con el abandono de la convertibilidad del dólar, en 1971, la renuncia de Richard Nixon en 1974, y la Revolución Iraní en 1979. Paralelamente, es igualmente significativo que el periodo del “milagro económico brasileño”, caracterizado por el crecimiento del país superando el 11% entre 1968 y 1973⁶⁸³, por relevantes inversiones en la infraestructura interna y por la expansión de una población que superó los 100 millones de personas, le haya otorgado a Brasil un nuevo peso geopolítico.

La política exterior de Itamaraty, en ese ambiente favorable, demuestra una relación armónica entre las nuevas oportunidades presentadas por la ampliación de la capacidad de poder relativa de Brasil y la gran estrategia brasileña, que buscaba presentar el país como una potencia emergente. No obstante, no sería irrazonable ni excesivo asociar el ambiente de “imposición de consenso interno” como uno de los factores que le permitieron a la diplomacia brasileña aprovechar de manera más intensa las oportunidades presentadas por el contexto internacional. Es naturalmente imposible realizar un análisis contrafactual, pero se encuentran evidencias comparativas de que el

⁶⁸³ GIAMBIAGI (2005). Pp. 73,74,79, 81.

control social implementado por el régimen militar, en Brasil, a ejemplo de las duras medidas de los “actos institucionales”, contribuyó para un ambiente de supresión o por lo menos imposición de restricciones en cuanto a críticas direccionadas a políticas públicas. Posiblemente asociado a ese fenómeno también es relevante que, de manera distinta a la conmoción social resultante de la recepción de Ernesto Che Guevara por Jânio Quadros, o de impactos en la imagen de João Goulart por la formalización del restablecimiento de relaciones con la Unión Soviética, los presidentes militares adoptaron, sin grandes consecuencias internas, medidas internacionales no ideológicas que, en otros contextos, serían problemáticas para la estabilidad del gobierno. El rechazo a la creación de la Fuerza Interamericana de Paz permanente y al TNP, así como el regreso de una postura más desarrollista asociada al tercermundismo por la “*Diplomacia da Prosperidade*” de Costa e Silva anunciaron una tendencia que, en los años subsiguientes, se volvería aún más clara y amplificaría los principios autonomistas constatados previamente en la “*Política Externa Independente*” de Jânio y Jango. La “*Diplomacia do Interesse Nacional*”, de Emílio Garrastazu Médici, y el “*Pragmatismo Responsável e Ecumênico*”, de Ernesto Geisel, mientras se basaban en un firme control sobre la oposición interna, recurriendo a un discurso anticomunista, implementaron iniciativas que estimularon la fricción con los Estados Unidos, a ejemplo de la ampliación unilateral del mar territorial de Brasil, y que, aunque contribuyendo para el incremento de la influencia internacional brasileña, en otras circunstancias como un ambiente sin restricciones a la expresión pública de disenso, posiblemente encontrarían resistencias internas o quizás no serían implementadas. En ese sentido, es relevante que, si la política exterior de Brasil y las divergencias con los Estados Unidos contribuyeron para la deposición de Goulart y para el fin de la PEI, la administración Geisel, de manera distinta, no solamente estableció de modo rápido relaciones con el gobierno marxista del FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*), sino que también fue la primera cancillería del mundo a reconocer oficialmente el gobierno marxista del MPLA (*Movimento Popular de Libertação de Angola*)⁶⁸⁴. Considerando ejemplos pretéritos, no sería irrazonable admitir una asociación entre el contexto interno brasileño de imposición de consenso social y el hecho de que ese pragmatismo diplomático, ignorando los límites ideológicos de la Guerra Fría, no impactó significativamente la

⁶⁸⁴ GARCIA (2018). P. 161.

estabilidad del mandatario o la propia continuidad de la estrategia de inserción internacional del país.

En el gobierno de João Figueiredo, de un modo peculiar, y así como en el primero gobierno de Getúlio Vargas, la identificación de fuerzas originarias del contexto interno en la política exterior se vuelve menos clara. La reversión del ambiente internacional favorable y el advenimiento de una fuerte crisis económica, con la reducción del margen de maniobra internacional y la consiguiente reducción de la capacidad de poder de Brasil son coherentes con una política exterior menos proactiva y, por lo tanto, con las características de su estrategia diplomática conocida como “*Universalismo*”. Con el cierre de las brechas sistémicas, un proceso asociado a la retomada de la “Segunda Guerra Fría” y a la política de intervenciones del gobierno Reagan, el acotamiento de perspectivas internacionales en el gobierno Figueiredo, sus iniciativas financieras para buscar una solución latinoamericana para la cuestión de la deuda exterior o mismo el envío de la Misión Venturini a Surinam pueden ser comprendidos como ajustes estratégicos en las iniciativas exteriores de Brasil asociadas a condiciones estructurales, y no necesariamente a imperativos internos. No obstante, una línea de argumentación que merecería una investigación más profundizada sería el impacto de las experiencias personales de Figueiredo sobre la relación con Argentina. Además de la propensión del presidente para apalancar el peso político de iniciativa internacionales por intermedio de una diplomacia presidencial⁶⁸⁵, la simpatía del mandatario brasileño por la Argentina, originaria del periodo en que vivió en Buenos Aires con su padre, militar exilado tras su oposición a Getúlio Vargas en la década de 1930, es ocasionalmente considerada, en la literatura académica brasileña, elemento complementar a factores estructurales en el mejoramiento de relaciones entre los dos países y en la opción brasileña por apoyar jurídica y pacíficamente el pleito argentino durante la Guerra de las Malvinas. Esa conclusión, sin embargo, no es corroborada por autores como Paulo Fagundes Vizentini, Sonia de Carmago o Gian Luca Gardini, que prefieren explicaciones sistémicas para la interacción diplomática de Figueiredo con América Latina. No obstante, trabajos específicos profundizando las consideraciones de autores como Zimmer de Souza Bom Gomes permitirían elucidar la influencia de las preferencias del propio mandatario sobre la conducción de la política exterior brasileña

⁶⁸⁵ DANESE, Sérgio. Diplomacia presidencial: história e crítica. Brasília, FUNAG, 2017, p. 421.

en cuanto a un tema que, aunque restringido a la relación con solamente un socio bilateral, tendría impactos futuros relevantes en el ámbito de la integración regional⁶⁸⁶.

De manera distinta, el regreso de los civiles al poder, en Brasilia, constituye un momento en que, nuevamente, se vuelve perceptible, de manera más clara, la influencia de consideraciones internas en la conducción de la política exterior brasileña. En términos estructurales, nuestra variable independiente, la capacidad de poder relativa de Brasil, se mantiene acotada en este periodo. Durante la transición entre los años 1980 y 1990, el país pasaría por momentos difíciles rumbo a la recuperación económica y a la consolidación de las instituciones democráticas. De manera paralela, serían también importantes para comprender el margen de maniobra acotado de Brasil los factores ya mencionados asociados a la “Segunda Guerra Fría”, a lo largo de la segunda mitad de la década de 1980, y el “momento unipolar” de Washington tras la disolución de la Unión Soviética. No obstante, más allá de posibles efectos de este contexto en la gran estrategia diplomática implementada por Itamaraty, a ejemplo de cambios en las características del desarrollismo brasileño originarios de un ambiente en que el Consenso de Washington se convirtió en una realidad inevitable, se percibe una tendencia “axiológica” transversal en los gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso. Hay evidencias que permiten asociar el cambio institucional interno, con la redemocratización, al intento de reforzar la proyección de Brasil como un Estado democrático, que priorizaría el diálogo internacional y los derechos humanos como un principio central para su inserción global. Ese paradigma, considerado por Gelson Fonseca Jr. como la “autonomía por la participación”⁶⁸⁷, se asocia, por lo tanto, a lo que puede ser considerado un momento kantiano de la diplomacia brasileña. Son ejemplos de la influencia de este paradigma interno sobre la diplomacia de Itamaraty la aceleración del proceso de desarrollo regional con la “trinidad democrática” entre José Sarney, Raúl Alfonsín y Julio Sanguinetti, la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), por Fernando Collor y Carlos Menem, la adhesión de Brasil a los pactos internacionales de derechos humanos de la ONU (abiertos a la firma originalmente en 1966), el ofrecimiento de Brasil como sede de la CNUMAD

⁶⁸⁶ BOM GOMES, Zimmer de Souza. O Papel do Presidente Figueiredo (1979-1985) nas Relações Brasil-Argentina *in* Revista Relações Internacionais no Mundo Atual, n. 20, v. 1, p. 96-122, 2015.

⁶⁸⁷ FONSECA JR (1998). Pp. 363, 366, 369.

(Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e incluso la adhesión de Brasil al TNP (Tratado de No Proliferación Nuclear). Esta secuencia de eventos, así como la importancia que adquiere la agenda humanitaria brasileña, difícilmente se explicaría solamente por influencias estructurales del sistema internacional y sin recurso al *Zeitgeist* interno, en sus dimensiones institucional y social, por que pasaba el país.

Finalmente, en los años Lula también se nota una sintonía entre la ampliación de la libertad de actuación diplomática brasileña y la gran estrategia efectivamente implementada por Itamaraty. En la primera década del siglo XXI, la emergencia de lo que Samuel Huntington consideró un mundo “uni-multipolar”⁶⁸⁸, con la consolidación de actores distintos a los Estados Unidos, ocurrió de manera concomitante a la “*Política Externa Ativa e Alti*”, que buscó ampliar el liderazgo regional brasileño como soporte de la búsqueda de una mayor influencia global. Nuevamente, la consonancia entre las oportunidades presentadas por el ambiente internacional y una línea de actuación estratégica que buscaba aprovechar las potencialidades sistémicas ofrecidas permiten constatar una relación simétrica entre nuestra variable independiente (la capacidad relativa de poder de Brasil, en este caso, ampliada) y la variable dependiente observada, es decir, una gran estrategia proactiva que parte del supuesto de que el peso geopolítico de Brasil justificaría un reformismo a nivel global para consolidar el nuevo status del país. No obstante, aunque sean necesarios estudios adicionales específicos sobre la cuestión y un mayor distanciamiento temporal, se perciben reflejos de la amplia concertación interna promovida por el gobierno del Partido de los Trabajadores, con Luiz Inácio Lula da Silva en la presidencia, y la política exterior brasileña. Lo que Carlos Milani y Tiago Nery consideran “la superación del divorcio” entre militares y diplomáticos en Brasil⁶⁸⁹ (un proceso cuyo hito inicial sería la creación del *Ministério da Defesa*, en la administración de Fernando Henrique Cardoso, pero que se consolidaría con la administración Lula) habría cambiado la formulación de la estrategia de inserción internacional de Brasil. A lo largo de la primera década del siglo XX, la publicación de documentos como la *Política Nacional de Defesa* y la *Estratégia Nacional de Defesa*, la participación de Itamaraty en el proceso de modernización de las fuerzas armadas, así como la integración de consideraciones militares en iniciativas

⁶⁸⁸ HUNTINGTON, Samuel. The Lonely Superpower. Foreign Affairs. Vol. 78, No. 2, March/April 1999.

⁶⁸⁹ MILANI (2019). Pp. 149, 151

diplomáticas permitirían constatar la integración entre los ámbitos político y de defensa en la gran estrategia brasileña.

Como se percibe, por lo tanto, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y de la primera década del siglo XXI, se pueden identificar influencias (en mayor o menor grado) del contexto interno brasileño en las características de la inserción internacional del país. Analizando sectores específicos o mismo las características centrales de la gran estrategia brasileña en el periodo considerado, recurrentemente se puede percibir que, más que un producto directo de confluencias sistémicas, la suma de las opciones estratégicas y líneas de actuación efectivamente identificadas en la política exterior brasileña constituye una política pública conformada por personas en contacto con las condiciones de su tiempo e influenciadas por las instituciones y por la sociedad en que se encontraban.

12.2. ¿La política exterior brasileña se adecua a cuál vertiente del realismo?

Después de identificar y comprender los condicionantes que afectan la política exterior de Brasil, es igualmente importante determinar, como parte de posibles conclusiones, el cuerpo teórico que más parece adaptarse al comportamiento identificado en la evolución de la política exterior del país en el periodo considerado en este trabajo.

Conforme hemos mencionado anteriormente, el realismo neoclásico se ha convertido en una importante herramienta teórica para el estudio de la grande estrategia, aunque considerándose la existencia de peculiaridades y supuestos que flexibilizan lo que serían concepciones teóricas neorrealistas⁶⁹⁰. El desarrollo del neorrealismo, en la segunda mitad del siglo XX, utilizando aportes teóricos del behaviorismo/conductismo, propone un mayor refinamiento metodológico que emularía las “ciencias duras” (*hard sciences*) positivistas. En este contexto, Kenneth Waltz, tanto en su tesis doctoral de 1959, *Man, the State, and War*⁶⁹¹, seminal para el establecimiento del neorrealismo, como en su libro de 1979, *Theory of International Politics*⁶⁹², busca estructurar verdadera teoría para la comprensión de las relaciones interestatales. Al interpretar la relación entre los actores internacionales, Walz ignora lo que considera la “primera

⁶⁹⁰ DESMAELE (2020). Pp. 1-2.

⁶⁹¹ WALTZ (1959).

⁶⁹² WALTZ (1979).

imagen” (asociada al individuo) y la “segunda imagen” (asociadas al nivel estatal, sus instituciones y característica internas), privilegiando la “tercera imagen” (los condicionantes sistémicos). Para Waltz, los Estados son considerados verdaderas “*like units*”, es decir, no se llevan en cuenta, para efectos explicativos, las dinámicas internas, históricas, culturales o sociales que ocurren dentro de un actor internacional. Para el académico, directamente asociado al desarrollo del neorrealismo, los Estados son solamente entidades monolíticas, racionales y unificadas, verdaderas bolas de billar. El eje central de su explicación de la dinámica política internacional se concentra en dos factores explicativos: la anarquía internacional (es decir, la ausencia de una entidad con capacidad para sobreponerse a los Estados) y la distribución de poder mundial entre las unidades estatales. Walz sostiene que la inseguridad internacional y el deseo de preservación de una unidad política, impulsadas por mecanismos de incentivos y de punición como la “fuerza de socialización” y la “fuerza de competencia”, hacen con que el Estado tenga como eje de su actuación la maximización de su poder, considerando siempre las oportunidades sistémicas.

Esa conclusión, en realidad, no es un monopolio teórico del neorrealismo waltziano, ya que es análoga al segundo de los “seis principios del realismo político” establecidos por Hans Morgenthau. Ya en 1948, Morgenthau, en su libro *Politics Among Nations*, obra fundamental de la vertiente “clásica” del realismo (también conocido como “realismo político”), mencionaba el concepto de “interés definido en términos de poder” como fundamental para estudiar la interacción entre unidades estatales⁶⁹³. De manera similar, vertientes teóricas como el “neorrealismo ofensivo”, de John Mearsheimer⁶⁹⁴ (en oposición a lo que sería el “neorrealismo defensivo” de Waltz), sostienen que la incertidumbre internacional hace con que Estados no sean capaces de determinar el exacto nivel de poder material necesario para su seguridad y, por lo tanto, más que buscar maximizar su poder con el objetivo de garantizar su supervivencia, unidades estatales buscarían acumular todo el poder material posible *per se*, independientemente de su escenario político o social interno⁶⁹⁵.

Como hemos mencionado anteriormente, el realismo neoclásico, que consideramos nuestro marco teórico, flexibiliza los supuestos neorrealistas y admite la posibilidad de que, en el corto plazo, elementos internos (es decir, lo que Walz

⁶⁹³ MORGENTHAU (1986).

⁶⁹⁴ MEARSHEIMER (2001).

⁶⁹⁵ LOBELL (2009). Pp.18-19.

considera la primera y la segunda imagen) puedan perturbar o interrumpir temporariamente la transmisión de incentivos sistémicos. Como resultado, esas “variables intervinientes” permitirían una política exterior que temporariamente no respondería a incentivos estructurales del sistema internacional, lo que, por lo tanto, podría llevar a un modelo de inserción diplomática que no tendría como objetivo, en el corto plazo, la maximización del poder estatal⁶⁹⁶. No obstante, es igualmente necesario subrayar, para evitar ambigüedades teóricas, que, para el realismo neoclásico, los condicionantes del sistema internacional siguen como fuerza central de la interacción estatal, de manera que, voluntaria o involuntariamente, en el largo plazo, las fuerzas estructurales compelerían el Estado a adoptar un comportamiento determinado por la efectiva distribución de poder internacional⁶⁹⁷. En nuestro trabajo, en el marco cronológico considerado, la evolución de la política exterior brasileña parece adecuarse a los supuestos del realismo neoclásico.

La primera consideración que sostiene esa interpretación del desarrollo de la gran estrategia brasileña en el periodo considerado sería el hecho de que, en distintos momentos, factores internos afectaron los rumbos y los límites de las iniciativas diplomáticas de Brasil. La sección anterior ya fue dedicada a demostrar como la política exterior de Itamaraty, en el periodo considerado, respondió no solamente a condicionantes externos, sino que, también, a la coyuntura interna de Brasil. No obstante, como argumento a favor de esta conclusión, es interesante nuevamente destacar la existencia, los condicionantes domésticos y las consecuencias de periodos claramente ideológicos en la conducción de la diplomacia del país, así como dinámicas internas que limitaron las iniciativas externas de presidentes y de cancilleres.

La preferencia del gobierno Dutra por una agenda asociada a los Estados Unidos, insistiendo en una relación de alineamiento que no recibía contrapartida económica directa de Washington y adhiriendo a una política de seguridad hemisférica que no era impelida por riesgos concretos, constituye ejemplo de un momento en que la preocupación central en Brasilia sería la consonancia de valores con el occidente, y no la maximización del poder nacional. De igual manera, y de modo aún más explícito, el gobierno Castello Branco también representó un periodo en que la política exterior brasileña, en un contexto de efervescencia interna y claro anticomunismo, tuvo como objetivo principal no el aumento de la influencia internacional de Brasil, sino que la

⁶⁹⁶ *Ibid.* Pp. 4-5, 7.

⁶⁹⁷ *Id.* Pp. 29, 32.

adopción de una estrategia diplomática de adhesión a Washington. Son evidencias de este paradigma las declaraciones del canciller Juracy Magalhães de que “lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para Brasil⁶⁹⁸”, la defensa pública, por Castello Branco, de una “*Política Externa Interdependente*”, y relevantes decisiones políticas, como la ruptura diplomática con Cuba y la participación brasileña en la intervención en la Guerra Civil de la República Dominicana. Otro de los posibles ejemplos, ya abordado anteriormente, pero más sutil, que igualmente evidencia la fuerza de condicionantes internos como “mediadores” de la influencia del sistema internacional en la conducción de la política exterior brasileña se identifica en el período del “*Universalismo*” de Juscelino Kubitschek: en un contexto internacional claramente favorable al incremento de la presencia internacional de Brasil, Juscelino, conforme él mismo admitió a interlocutores, evitó la aproximación con las entonces colonias de Portugal en África, motivado por la necesidad política de mantener su base de apoyo electoral originaria de la comunidad luso-brasileña. Finalmente, también es relevante que el patrón kantiano de actuación diplomática inmediatamente posterior a la redemocratización brasileña, además de contribuir para una política exterior proactiva en ámbitos como los derechos humanos y discusiones ambientales, también culminó en la adhesión del país al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), una decisión explícitamente justificada con recursos argumentativos asociados al contexto interno de Brasil.

De manera complementar, y más allá de la influencia de factores internos en la política exterior brasileña, es igualmente interesante percibir que, en sintonía con la noción realista neoclásica de que la realidad sistémica se impondría a largo plazo, la gran estrategia de Brasil demuestra un comportamiento cíclico en nuestro periodo considerado. Eso porque, después de un momento en que se perciben condicionantes internos “secuestrando” la agenda internacional de Brasil, el país suele volver a su curso “natural” en que la maximización de poder vuelve al centro de las consideraciones estratégicas. Como ejemplo de esta tendencia, después de la diplomacia asociada de Dutra, se percibe un incremento progresivo en la amplitud y la ambición de las iniciativas internacionales de Getúlio Vargas (segundo gobierno), Juscelino Kubitschek y la dupla Jânio Quadros y João Goulart. Como mencionamos anteriormente, este periodo diplomáticamente pragmático, en que el objetivo de maximizar el desarrollo nacional y la expansión de la influencia brasileña culminaron en la “*Política Externa*

⁶⁹⁸ GARCIA (2018). P. 147.

Independente”, fue interrumpido con la deposición de João Goulart y la llegada al poder de Castello Branco y su estrategia ideológica de adhesión a los Estados Unidos. Sin embargo, de manera similar, con el fin del gobierno de Castello Branco, los presidentes militares subsiguientes (Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel y João Figueiredo) nuevamente regresaron a un periodo de pragmatismo en la inserción internacional de Brasil. En este nuevo ciclo, aunque con gobiernos internamente anticomunistas, barreras ideológicas no limitaron un comportamiento internacional mediante el cual, avocándose un *status* de potencia, el objetivo de maximizar recursos para el crecimiento económico y para la ampliación de la influencia brasileña llevó Brasilia a adoptar medidas como el reconocimiento de la República Popular China y gobiernos marxistas en antiguas colonias portuguesas, como Angola y Mozambique.

En realidad, aunque se considere el periodo entero del trabajo como un único “largo plazo”, para facilitar la percepción de que la diplomacia de Itamaraty responde a incentivos sistémicos en un intervalo cronológico ampliado, la comparación entre el comportamiento de Brasil, en los años 1930 y en el inicio del siglo XXI, indica un cambio “cualitativo” que demuestra considerable sinergia con su posición global y la adopción de políticas que buscan maximizar el poder material del Estado brasileño, llevando en consideración sus límites de capacidad. Si, en 1930, Brasil actuaba como un Estado que buscaba “regatear” entre Berlín y Alemania con el objetivo de recibir beneficios económicos, en el siglo XXI, el mismo país, ya como una de las naciones más pobladas y con una de las mayores economías mundiales, aspiraba a reformar la estructura de las instituciones multilaterales por considerar que las mismas no reflejaban la efectiva división de poder internacional.

Lo que se percibe, por lo tanto, es que, en nuestro período considerado, más que estrictamente limitada por los condicionantes neorrealistas, la política exterior brasileña se adecua a una matriz realista neoclásica. En el corto plazo, variables intervinientes asociadas al contexto interno del país afectaron la estrategia de inserción internacional brasileña. No obstante, si consideramos una mayor amplitud temporal para nuestro análisis, lo que se percibió fue una tendencia de largo plazo, en la gran estrategia brasileña, de regreso a un patrón de respeto al principio de maximización de poder (viabilizado por una acción diplomática pragmática e impelido por condicionantes estructurales del sistema internacional). Esta conclusión no es totalmente inédita. Los profesores Carlos Milani y Tiago Nery argumentan que, tras la redemocratización del país, en 1985, se percibió el incremento de influencias políticas internas en la

conducción de la diplomacia brasileña, lo que confrontaría la noción de que “la política exterior comienza cuando la política doméstica termina”.⁶⁹⁹ Consideramos, no obstante, con base en ese trabajo, que la interacción entre influencias sistémicas y condicionantes internos se identifica a lo largo de todo el periodo considerado en nuestra investigación (1930-2010), de acuerdo con grandes tendencias que suelen adecuarse al paradigma realista neoclásico. Reservamos a nuevas investigaciones e investigadores eventuales conclusiones acerca del comportamiento de la política exterior brasileña en un período temporal aún más largo.

12.3. ¿El orden para el progreso?

Trabajos sobre el tema de la gran estrategia ofrecen obstáculos considerables. Buscar lo que William Martel considera una red de políticas coherentes e integradas (*“an integrated and inclusive approach to the policies that the state pursues in order to achieve its desired ends”*) con el objetivo de acercar un Estado a sus objetivos estratégicos⁷⁰⁰ implica desafíos metodológicos claros. Comprender cómo la estrategia de inserción internacional de un Estado se ha desarrollado y progresivamente estructurado presupone un nivel de abstracción y de amplitud temporal que requiere reconocer indicadores asociados a la identificación de una gran estrategia. Debido a la existencia de grande flexibilidad semántica asociada al polisémico término, y con el objetivo de establecer un mapa conceptual útil para investigaciones, la profesora Nina Silove propuso una definición tripartita para permitir el estudio de la gran estrategia y su distinción con relación a la “mera” actividad diplomática o la política exterior de una manera general.

Como hemos visto de manera más detallada en la sección metodológica de nuestro trabajo, la profesora Silove propone, como modo de caracterizar una gran estrategia, la identificación de “grandes planes”, “grandes principios” o “gran comportamiento” de un Estado⁷⁰¹. Estas nociones, para Silove, serían distintas ópticas acerca del mismo fenómeno, y esas tres características que permitirían para la constatación de una gran estrategia serían metodológicamente intercambiables, de

⁶⁹⁹ MILANI (2019). P. 156

⁷⁰⁰ *Ibid*, p. 140.

⁷⁰¹ SILOVE (2018). Pp. 27-57.

manera que al investigador le facilitaría enfatizar facetas y aspectos específicos que le permitan arribar a conclusiones.

Nuestro trabajo consistió en establecer, en los distintos mandatos presidenciales entre 1930 y 2010, los grandes planes, principios y comportamiento identificados como cerne de la estrategia de inserción internacional promovida por Brasil en cada periodo. Así, analizando los objetivos, expectativas, declaraciones y decisiones de política exterior de jefes de Estado y cancilleres, buscamos determinar las grandes líneas de actuación diplomática brasileña y crear un panorama conceptual del desarrollo de su gran estrategia. Como resultado, en el periodo considerado, se percibe, como “gran hilo conductor” de las iniciativas estratégicas del Estado brasileño, con breves períodos de relativa interrupción, el predominio del desarrollismo como política de Estado.

Esa conclusión, en realidad, no es totalmente novedosa. Rubens Ricupero sostiene que, en la década de 1930, con la llegada de Getúlio Vargas al poder, tiene inicio la “diplomacia del desarrollo” en Brasil⁷⁰². Partiendo de la aserción inicial de Ricupero, y categorizando el análisis de las iniciativas diplomáticas brasileñas de acuerdo con la sistematización propuesta por la profesora Silove, con el objetivo de buscar los “principios”, “planes” y comportamiento” que evidencian una gran estrategia, percibimos que, con la excepción de momentos caracterizados por alta fuerza de condicionantes ideológicos, el desarrollismo persiste como importante base para la estrategia de inserción internacional brasileña. En nuestro marco cronológico, los dos períodos en que el desarrollo nacional, interpretado de modo amplio como el crecimiento económico y la modernización material del país, parece recibir menor atención que otras consideraciones estratégicas son los gobiernos de Eurico Gaspar Dutra y de Castello Branco. En los dos episodios, los únicos caracterizados en nuestra investigación por condicionantes ideológicos como variables intervinientes significativas para la conducción de la política exterior brasileña, se detectó como principio dominante el americanismo, que, en contextos con peculiaridades distintas, condujo a un plan y comportamiento asociado a la adhesión a la agenda internacional estadounidense, bajo un paradigma que parece adecuarse a lo que los profesores Juan Tokatlian y Roberto Russell consideran la “lógica de la aquiescencia”⁷⁰³.

No obstante, es significativo subrayar que, aunque durante los gobiernos de Dutra y Castello Branco, con distintas fuerzas motrices destacándose en la conducción

⁷⁰² RICUPERO (2017). P. 347.

⁷⁰³ TOKATLIAN (2013). Pp. 157-180.

de las iniciativas diplomáticas de Brasil, el desarrollismo no fue totalmente ignorado. La administración de Eurico Gaspar Dutra mantuvo una postura económicamente demandante con relación a Washington (aunque, como identificado por Rubens Ricupero, sin una percepción clara de cómo traducir las concesiones diplomáticas a los Estados Unidos en beneficios concretos⁷⁰⁴) y, como se evidenció durante la Conferencia de La Habana (1947-1948), no abandonó la defensa del apoyo económico a Estados en desarrollo. De semejante manera, Amado Cervo, Clodoaldo Bueno⁷⁰⁵ y Eugênio Vargas Garcia⁷⁰⁶ sostienen que la activa participación brasileira en la primera UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), en 1964, así como la defensa de una “seguridad económica colectiva” y de reformas en el sistema de comercio internacional benéficas a países en desarrollo evidenciarían que el desarrollismo, también durante el gobierno de Castello Branco, aunque temporalmente relegado a un papel secundario, no desapareció.

En los otros periodos, no obstante, se identifica de manera mucho más clara la centralidad del desarrollismo como fuerza aglutinadora de la gran estrategia brasileña entre 1930 y 2010. El primer gobierno de Getúlio Vargas fue caracterizado por una estrategia de regateo estratégico entre los Estados Unidos y Alemania con el objetivo de obtener recursos para la consolidación de las fuerzas productivas nacionales y para la modernización del país. El segundo gobierno de Vargas, entre 1951 y 1954, busco reeditar, con menos éxito, ya en un contexto bipolar, la estrategia de concesiones diplomáticas para la obtención de recursos para el desarrollo nacional. Posteriormente, la gran estrategia de Juscelino Kubitschek, como evidenciada por la propuesta de la Operación Panamericana (OPA) y la frustración con su ausencia de resultados al nivel esperado a corto plazo, que estimuló una actuación extrarregional brasileña más intensa, igualmente tuvo como factor condicionante la búsqueda de mejores condiciones para el desarrollo nacional. El mismo escenario se percibe en el periodo de la “*Política Externa Independente*” de Jânio Quadros y João Goulart, con la diversificación de socios de manera desideologizada y con la meta de aprovechar oportunidades económicas y comerciales. Esa constatación es apoyada por registros como la definición directa, por Quadros, del objetivo de la política exterior de Brasil como la búsqueda del

⁷⁰⁴ RICUPERO (2017). Pp. 377.

⁷⁰⁵ CERVO (2002). P. 405.

⁷⁰⁶ GARCIA (2018). P. 145.

“crecimiento material”⁷⁰⁷ y por la defensa, por San Tiago Dantas, canciller de Goulart, de “la aspiración” brasileña “al desarrollo y a la emancipación económica” como la razón “de cada actitud” en la conducción de la diplomacia del país⁷⁰⁸.

En el período subsiguiente al gobierno de Castello Branco, el desarrollismo sufrió cambios en su conjugación con otras características de la estrategia de inserción internacional brasileña durante y posteriormente a los años del régimen militar. Los gobiernos de Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel y João Figueiredo mantuvieron el crecimiento del mercado interno y de las capacidades materiales de Brasil como el eje de la gran estrategia del país, pero le concedieron una lectura más nacionalista que buscaba mantener de manera asertiva las condiciones para la expansión económica brasileña (y para la obtención del reconocimiento de un *status* diferenciado a Brasil como potencia emergente). Son evidencias de esa estrategia de obstinada persecución del desarrollo nacional el rechazo al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), considerado una limitación a opciones de desarrollo asociadas a la energía nuclear, y la defensa, por Brasil, en la II UNCTAD, en 1968, de la idea de “seguridad económica colectiva”, con el apoyo a la creación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). En semejante razonamiento se incluye la defensa, por el embajador Araújo Castro, de la tesis del “congelamiento del poder mundial”, en 1971, y la gran inversión de capital diplomático para la obtención de capacidad nuclear para fines pacíficos mediante el acuerdo con Alemania Occidental. También hacen parte de esa dinámica, en los estertores del régimen militar, el apoyo brasileño a la creación de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y al Consenso de Cartagena.

La redemocratización, a su vez, también trajo nuevos contornos a la persecución de mejores condiciones para la expansión económica y la modernización material del país. Las estrategias de inserción internacional de los gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso, además de la revalorización de una postura principista, con características kantianas, fueron asociada a iniciativas de política exterior que buscaban implementar un “nuevo desarrollismo”. Caracterizada por la influencia del Consenso de Washington y por procesos también afectados directamente por consideraciones propiamente políticas, esa nueva interpretación del desarrollismo buscaba incrementar la competitividad económica y se reflejó en el proceso de integración regional. Hitos de la política exterior brasileña,

⁷⁰⁷ QUADROS (1961).

⁷⁰⁸ DANTAS (2011). P. 9.

como la creación del Mercosur, la superación del dilema de seguridad con Argentina y la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), así como la “latinoamericanización” o “sudamiercanización” de la política exterior de Brasil, con la opción final por un desarrollo socioeconómico regional autónomo (rechazando el proyecto del ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas) se integraron a ese nuevo debate acerca de cómo avanzar el desarrollo nacional de manera efectiva o a la consiguiente valorización del ambiente regional como un espacio de cooperación. Finalmente, es importante destacar que, hasta en el gobierno de Lula da Silva, en la primera década del siglo XXI, se percibe la continuidad del desarrollo como sustrato de la gran estrategia del Partido de los Trabajadores. Como hemos visto, la “*Política Externa Ativa e Altiva*”, bajo la conducción de Celso Amorim, buscó la reconfiguración del sistema internacional, con la reducción de asimetrías institucionales consideradas anacrónicas. Como manera de alcanzar ese objetivo, Itamaraty implementó la expansión de la presencia multilateral del país, utilizando como soporte de esa línea estratégica la consolidación de un área regional de actuación privilegiada brasileña, lo que se sostuvo sobre la base de un proyecto de integración regional escorado en consideraciones desarrollistas.

En realidad, de un punto de vista teórico, la importancia del desarrollismo como uno de los elementos centrales para la gran estrategia brasileña puede ser interpretada teóricamente. No sería inusitado considerar que, bajo una mirada realista (en nuestro caso, realista neoclásica), el desarrollismo, y su énfasis en la mejora de las condiciones materiales de un país (con la expansión del mercado interno, consolidación de la infraestructura, ampliación del complejo industrial etc) haría parte la búsqueda del incremento de poder por un Estado. A largo plazo, un ente estatal que hace esfuerzos para modernizar sus industrias, adquirir capacidades tecnológicas estratégicas, expandir su influencia economía y ampliar la interconectividad en su espacio interno persigue la creación de condiciones necesarias para maximizar su poder e influencia internacional. Al fin y al cabo, la creación de fuerzas armadas efectivas, las condiciones financieras para sostener una diplomacia influyente y el prestigio necesario para el reconocimiento como una potencia regional presuponen un Estado relativamente próspero y estable.

Otra consideración que surge del análisis de las decisiones de política exterior y de sus consecuencias se asocia al papel del orden interno para el éxito de la diplomacia brasileña. Como orden interno no necesariamente consideramos una cohesión social

autónoma, armónica o siquiera pacífica. En nuestro abordaje, identificamos distintos momentos de excepcionalidad institucional, con supresión o restricción de instancias democráticas. En estos periodos, el análisis de la situación interna de Brasil reveló la represión al disenso y la imposición de consenso doméstico como mecanismos privilegiados por autoridades encargadas de las principales decisiones políticas del país. De distinta manera, también se percibieron, en nuestra recopilación de datos, etapas de consenso y de cooptación interna caracterizadas por posturas menos autoritarias. En estos momentos, la conciliación o la legitimidad política obtenida dentro de las reglas democráticas igualmente propiciaron intervalos de relativa estabilidad doméstica.

En términos relativos a la dinámica diplomática brasileña y a la gran estrategia del país, dentro de nuestro marco cronológico, se percibe que, en momentos en que se implementaron mecanismos de estabilización necesarios para la consolidación de un orden interno, la política exterior brasileña logró mayor conexión lógica entre objetivos y comportamiento estratégico elegido y, por lo tanto, un mayor éxito en su implementación, independientemente de las preferencias del mandatario por una lectura ideológica o pragmática del sistema internacional. De manera opuesta, en periodos internamente convulsionados, caracterizados por relevante polarización social y por la ausencia de esfuerzos efectivos de conciliación interna, las iniciativas diplomáticas de Brasil resultaron en estrategias que no lograron la coherencia entre medios y fines esperada para alcanzar los objetivos establecidos por las autoridades encargadas de la política exterior brasileña con base en su percepción acerca de los condicionantes del sistema internacional. Como consideración complementaria, es igualmente revelador que, en contextos internamente polarizados, las evidencias encontradas indican que la priorización de mecanismos de estabilización doméstica, como estrategias de conciliación sociopolítica, lograron parcialmente contrabalancear los efectos de la polarización social.

Ese encadenamiento de ideas puede ser mejor ejemplificado con recurso a episodios históricos concretos. El primero gobierno de Getúlio Vargas constituye evidencia de que la existencia o la imposición de consenso interno, en los casos analizados, estuvieron asociadas (aunque no como único factor relevante) a la efectiva implementación de líneas de actuación diplomática capaces de alcanzar objetivos estratégicos. En un momento de incremento del control social, del personalismo y del autoritarismo del mandatario, Vargas logró de manera exitosa utilizar la rivalidad estratégica entre los Estados Unidos y la Alemania, a partir de la década de 1930, con la

meta de obtener la concesión de créditos estadounidenses para la construcción de la *Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)*, un hito en el desarrollo de las capacidades productivas brasileñas, así como también obtuvo la inclusión de Brasil en la iniciativa del *Lend & Lease*, que contribuyó para el fortalecimiento de las fuerzas armadas nacionales. Castello Branco, a su vez, en los primeros años del régimen militar, inició la implementación de los actos institucionales, con la progresiva reducción del espacio democrático interno y, paralelamente, contó con el margen de maniobra para poner en práctica una estrategia de inserción internacional ideológica de adhesión a los Estados Unidos. El comando brasileño de la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) en la República Dominicana y la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, decisiones políticamente importantes y que interrumpieron la continuidad de estrategias previas, representaron evidencias de que Castello Branco logró integrar Brasil como una pieza relevante en la agenda hemisférica de seguridad de Washington.

Sus sucesores, Costa e Silva, Emílio Garrastazu Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo, mandatarios que, tras la imposición del AI-5, en 1968, por Costa e Silva, gobernaron en un periodo en que la restricción de derechos fundamentales limitó el espacio de disenso interno, igualmente tuvieron éxito al implementar estrategias que se mostraron aptas a alcanzar los objetivos propuestos por los jefes de Estado. A lo largo del régimen militar, Brasil logró resistir a presiones para firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), considerado un riesgo para la continuidad de las opciones de desarrollo del país, participó de la creación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y condujo una política de diversificación de socios y de reajuste de la relación con los Estados Unidos asociada a un mayor reconocimiento de Brasil como Estado emergente. La expansión unilateral del mar territorial brasileño, declaraciones explícitas del presidente Richard Nixon de que Brasil lideraría los países latinoamericanos, la adquisición de capacidad nuclear en 1975, contra presiones de Washington, y hasta el éxito de la misión de Danilo Venturini a Surinam son evidencias de que el gobierno brasileño logró estructurar una gran estrategia internacional capaz de viabilizar intereses estratégicos del país.

Posteriormente, la primera década subsiguiente a la redemocratización de Brasil, tras momentos iniciales de indefinición política, como la muerte de Tancredo Neves, también puede ser considerada un momento de estabilización del escenario doméstico, con la consolidación de un consenso interno en cuanto a la importancia asignada a la

democracia y a los derechos humanos.⁷⁰⁹ Los gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco y Fernando Henrique Cardoso implementaron un patrón de inserción internacional que hemos caracterizado, en este trabajo, como influenciado por condicionantes kantianos. En este sentido, es relevante que el ambiente interno de normalización de la vida institucional estuvo asociado a una gran estrategia que logró reforzar la legitimidad internacional del país y sus credenciales democráticas. Son evidencias de esta coherencia entre finalidades elegidas y líneas de actuación diplomática el restablecimiento de una representación brasileña en La Habana, la superación del dilema de seguridad con Argentina y la creación de la ABACC (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares), el impulso dado a la integración regional, la adhesión de Brasil a los pactos de derechos humanos de 1966 de la ONU y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la organización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en Rio de Janeiro y la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

Finalmente, el gobierno Lula también se puede utilizar como ejemplo de la correlación identificada entre la estabilidad interna y la implementación de una gran estrategia estructurada de manera coherente para alcanzar metas internacionales. La política de conciliación doméstica promovida por el mandatario brasileño, entre 2003 y 2010, ocurrió de manera concomitante a iniciativas diplomáticas que buscaron de manera efectiva recaudar relevante apoyo internacional para reformar el sistema internacional. La participación de Brasil en los BRIC, la creación del G4, buscando reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas junto a países geopolíticamente relevantes como Alemania, India y Japón, y la organización de la UNASUR y de la CELAC como ejes para la consolidación de América del Sur como una región cohesionada bajo el liderazgo brasileño son evidencia de que la gran estrategia de los años Lula, en un contexto de mayor estabilidad interna, produjo líneas de actuación diplomática que utilizaron de manera coherente recursos de poder para alcanzar objetivos estratégicos.

De manera opuesta, conforme mencionado, momentos de alta polarización social, sin efectivos esfuerzos de conciliación interna, en el periodo considerado en nuestro trabajo, estuvieron asociados a una estrategia de inserción internacional que no calculó

⁷⁰⁹ GARCIA (2018). P. 173.

adecuadamente la relación entre medios y fines o que, de manera particular, no logró las condiciones para mantener su propia continuidad. Como ejemplo de este tipo de situación, el gobierno de Eurico Gaspar Dutra, en un contexto interno polarizado e ideológico, no realizó una lectura coherente de la correlación de fuerzas en el sistema internacional e insistió en una estrategia de asociación a los Estados Unidos que no tuvo éxito en concretizar el establecimiento de una “relación especial” con Washington basada en lazos “americanistas”. La ruptura brasileña de relaciones con la Unión Soviética, Estado esencial para la meta de conversión de Brasil en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la firma, en Rio de Janeiro, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el apoyo a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como la emisión de instrucciones diplomáticas para seguir el voto de los Estados Unidos en la ONU son ejemplos de significativas concesiones diplomáticas a los intereses de Washington que no recibieron la contrapartida esperada en el ámbito del apoyo al desarrollo brasileño.

De modo semejante, aunque bajo el comando de un presidente menos dogmático, el segundo gobierno de Getúlio Vargas, como se puede deducir del propio suicidio del mandatario, directamente asociado a la dinámica política nacional, constituyó también un momento en que la polarización interna ocurrió de manera concomitante a una estrategia internacional frustrada que no logró éxito en sus objetivos centrales. Vargas, al buscar reeditar la “política de regateo” que había utilizado en las décadas de 1930 y 1940, ahora en el adverso contexto bipolar de la Guerra Fría, ofreció concesiones a Washington, como la firma del acuerdo militar de 1952 (sin la aprobación de apoyo económico al país sudamericano) y el compromiso brasileño de suministrar materiales estratégicos a los Estados Unidos. La resistencia estadounidense en comprometerse con el desarrollo brasileño y la extinción unilateral, por Washington, de la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos motivaron un cambio de curso nacionalista previo al suicidio del presidente, evidencia de la incapacidad de reeditar la estrategia anteriormente exitosa.

El gobierno de João Goulart, a su vez, completa los episodios en que la alta polarización interna ocurrió de manera concomitante a una gran estrategia que contribuyó (en este caso, inadvertidamente) para su propia inviabilidad. Al buscar continuar la “*Política Externa Independente*” de Jânio Quadros, Goulart encontró fuerte oposición de sectores internos. En ese ambiente, medidas enmarcadas en una estrategia de intensificación del universalismo asociada a la obtención de recursos para el desarrollo nacional, como la firma de un acuerdo de comercio con la República Popular

China, el establecimiento de la Comisión de Coordinación del Comercio con los Países Socialistas de Europa Occidental (Coleste), la conversión de Brasil en un observador del Movimiento de Países no Alineados (MNA) y el restablecimiento de relaciones con la Unión Soviética, en un ambiente polarizado y de baja estabilidad interna, tuvieron un papel en su deposición y en la consiguiente interrupción de la propia “*Política Externa Independente*”.

No obstante, es interesante también percibir que, aunque en momentos de considerable polarización interna, la identificación de efectivos esfuerzos de conciliación o la existencia de legitimidad doméstica, en nuestro marco temporal, estuvo asociada a una reducción de los efectos deletéreos de la falta de estabilidad interna. En el gobierno de Juscelino Kubitschek, en medio a un ambiente de incertidumbre institucional, evidenciado por la sublevación de Jacareacanga, JK privilegió la conciliación nacional, como evidenciado por la decisión de promulgar una amnistía política, conceder beneficios a militares, dialogar con distintas fuerzas del espectro político y tolerar movimientos sociales. Los esfuerzos de composición interna del mandatario ocurrieron de manera concomitante a una gran estrategia que, aunque no aprovechando de manera plena las potencialidades presentadas por el sistema internacional, logró expandir la actuación diplomática brasileña para un contexto extra-hemisférico. Son ejemplos de este proceso de búsqueda de oportunidades para el desarrollo y para la ampliación de la influencia brasileña el envío del Batallón Suez al Oriente Medio, el restablecimiento de relaciones económicas con Alemania Oriental, el acercamiento a países asiáticos y mismo el legado de largo plazo de la Operación Panamericana (OPA).

En realidad, este mismo paradigma se identificó en el gobierno de Jânio Quadros. En un contexto en que el anticomunismo, internamente a la sociedad brasileña, contribuía para la polarización política y social, la dimensión de la victoria electoral del carismático Quadros, así como la heterogeneidad de su base de apoyo y sus medidas administrativas moralizantes contribuyeron para la legitimidad del mandatario en gran parte del espectro social del país. Ese factor de estabilización interna, para el presidente, se asoció a una estrategia de inserción internacional universalista que, en el rápido mandato de Jânio Quadros, logró efectivamente establecer un paradigma diplomático que tuvo continuidad posteriormente a su renuncia. La gran estrategia de Quadros, marcada por la superación de limitaciones ideológicas, con ejemplos como la oposición brasileña a eventual intervención estadounidense en Cuba, la solicitud a Itamaraty para

inicio del proceso de restablecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, la consolidación de los lazos con países africanos, el acercamiento económico y la normalización diplomática con países de Europa del Este son evidencias de características de la “*Política Externa Independente*” que no solamente se estructuraron de manera coherente con los objetivos estratégicos establecidos por el propio gobierno brasileño sino que también perduraron (por lo menos a largo plazo, ante la deposición de su sucesor) tras la renuncia de Jânio Quadros.

Lo que se percibe, por lo tanto, con base en las informaciones recopiladas es que, en el periodo cronológico de este trabajo (1930-2010), se identifica una correlación entre un mayor nivel estabilidad interna, o, por lo menos, la existencia de mecanismo de mitigación de inestabilidad, y la existencia de una gran estrategia que utiliza de manera más efectiva y coherente recursos de poder para alcanzar objetivos estratégicos elegidos por las altas autoridades encargadas de la inserción internacional de Brasil. Naturalmente, considerándose nuestro marco teórico cualitativo con un objetivo explícito de extraer conclusiones de un intervalo temporal amplio (requisito de una investigación centrada la evolución de la gran estrategia de un país), relegamos a futuros académicos la identificación de nuevos aspectos, en cada mandato presidencial considerado, acerca de la interacción entre el ambiente interno brasileño y la estrategia de inserción internacional efectivamente implementada. De cualquier manera, parece razonable considerar la hipótesis de que, en la historia de la gran estrategia brasileña, el orden interno parece ser un requisito para el progreso.

12.4. ¿Hacia dónde ahora?

La inquietud inicial que motivó el esfuerzo teórico necesario para llevar a cabo este trabajo provino de tres consideraciones asociadas. La importancia de investigaciones cronológicamente amplias relacionadas con el campo de estudio de la gran estrategia, la dificultad de encontrar trabajos con rigor metodológico que hagan académicamente operativo este concepto y, finalmente, la escasez de investigaciones centradas en el análisis de los objetivos estratégicos establecidos por el Estado brasileño.

En el caso de Brasil, estas conjeturas se hacen aún más evidentes. Debido tanto a la fluidez conceptual como a la exigüidad de estudios sobre gran estrategia que se ocupan de países que más recientemente adquirieron mayor peso geopolítico y nuevas responsabilidades internacionales, gran parte de la literatura sobre política exterior

brasileña tiene un enfoque factual histórico o se centra en regímenes específicos. Sin embargo, creemos que la sistematización de estudios sobre la definición y persecución de objetivos estratégicos de una comunidad políticamente organizada, si se realiza con un marco conceptual sólido, explícitamente definido y de acuerdo con un lente teórico que permita desagregar fenómenos en variables y posibles causalidades, pueda ser de utilidad para académicos o para aquellos que luchan a diario en engranajes estatales.

Como eventos o dinámicas históricas suelen ocasionalmente repetirse, y, ojalá que no siempre como tragedia o farsa, conectarse de alguna manera, el objetivo de este trabajo es brindar un punto de partida para futuras investigaciones que exploren las consideraciones planteadas inicialmente. Temas muchas veces controvertidos, como la influencia y los impactos coyunturales provenientes de dialécticas internas para grandes iniciativas diplomáticas, la ruptura del axioma de que la gran estrategia de un país sería necesariamente el resultado de planes generacionales de un Estado, y no solamente del gobierno de turno, e incluso la detección de puntos clave que persisten en la inserción internacional de un país aún frente a rupturas institucionales pueden brindar elementos para evitar que se repitan errores estratégicos del pasado en el futuro.

Al final, esperamos que cada lector utilice este trabajo de la manera que le resulte más útil. Nuestro objetivo inicial fue llenar diferentes vacíos teóricos y, a través de una "narrativa teóricamente informada" con criterios académicos explícitos y sólidos, proporcionar un mapa conceptual capaz de explicar bajo qué condiciones y cómo el Estado brasileño definió y persiguió sus grandes objetivos estratégicos a lo largo de los años.

Esperamos que, incluso para aquellos que no estén familiarizados con la sistematización del concepto de gran estrategia propuesta por la profesora Nina Silove y adoptada en este trabajo, e incluso para los lectores que no tengan predilección por el realismo neoclásico como marco teórico, esta lectura pueda despertar el interés por los estudios estratégicos. En el tablero de ajedrez internacional, cada Estado necesita moverse y reaccionar al movimiento de las otras piezas. Comprender al menos las reglas del juego y las estrategias más o menos exitosas a la luz de la experiencia de nuestros antecesores ciertamente puede contribuir no solo a diplomáticos, académicos, políticos y militares, sino que también a la sociedad civil en su conjunto.

12.5. Cuadro Sinóptico General

Presidente	Variable Independiente*	Variables Intervinientes	Gran Estrategia
Getúlio Vargas (1930-1946)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> regateo estratégico
Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)	Acotada	Ideología Polarización	<i>Principio:</i> americanismo
			<i>Plan:</i> adhesión a los Estados Unidos
			<i>Comportamiento:</i> concesiones diplomáticas
Getúlio Vargas (1951-1954)	Acotada	Pragmatismo Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> concesiones diplomáticas y viraje nacionalista
Juscelino Kubitschek (1956-1961)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo conciliatorio Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> multilateralización y expansión de la actuación diplomática extra-hemisférica
Jânio Quadros (1961-1961)	Acotada	Pragmatismo con legitimidad interna Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> superación del americanismo e intensificación del universalismo

João Goulart (1961-1964)	Acotada	Pragmatismo con oposición interna Polarización	<i>Principio:</i> desarrollismo
			<i>Plan:</i> obtención de recursos para el desarrollo nacional
			<i>Comportamiento:</i> superación del americanismo e intensificación del universalismo
Castello Branco (1964-1967)	Libertad de acción ampliada	Ideología con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> americanismo securitario
			<i>Plan:</i> adhesión a la agenda hemisférica de seguridad estadounidense
			<i>Comportamiento:</i> Apoyo político y militar a iniciativas estadounidenses
Costa e Silva (1967-1969)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y de opciones de desarrollo
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y reconocimiento como potencia emergente
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
Ernesto Geisel (1974-1979)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y reconocimiento como potencia emergente

			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
João Figueiredo (1979-1985)	Acotada	Pragmatismo con imposición de consenso interno	<i>Principio:</i> desarrollismo nacionalista
			<i>Plan:</i> mantenimiento del crecimiento y de la presencia en América Latina
			<i>Comportamiento:</i> defensa estricta del interés nacional
José Sarney (1985-1990)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Fernando Collor de Mello (1990-1992)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Itamar Franco (1992-1995)	Acotada	Pragmatismo con revalorización de la democracia	<i>Principio:</i> desarrollismo principista
			<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Fernando Henrique	Acotada	Pragmatismo con revalorización de	<i>Principio:</i> desarrollismo principista

Cardoso (1995-2003)		la democracia	<i>Plan:</i> recuperación del crecimiento y proyección de Brasil como Estado democrático
			<i>Comportamiento:</i> búsqueda de legitimidad internacional por una postura participativa
Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)	Libertad de acción ampliada	Pragmatismo con conciliación interna	<i>Principio:</i> desarrollismo multipolar reformista
			<i>Plan:</i> cooperación para el desarrollo y reforma del sistema internacional
			<i>Comportamiento:</i> consolidación regional como soporte de la búsqueda del aumento de la influencia global brasileña

Bibliografia

ABREU, Alzivira Alvez de. O Brasil de JK. O ISEB e o desenvolvimentismo. In: Navegando na História, CPDOC/FGV.

ABREU, Marcelo de Paiva. A Ordem do Progresso: dois séculos de política econômica no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo. Sessenta anos de Política externa brasileira, 1930-1990. Volume I. Crescimento, modernização e política externa. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies in BAER, Werner; LOVE, Joseph. Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

AMORIM, Celso. Breves narrativas diplomáticas [recurso eletrônico]. São Paulo: Saraiva S/A Livreiros Editores, 2013,

_____. Grande Estratégia do Brasil, A: Discursos, Artigos e Entrevistas da Gestão no Ministério da Defesa (2011-2014). Brasília: FUNAG, 2016.

ARINOS, Afonso. Verbete Afonso Arino de Melo Franco. In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV.

AVEY, Paul C.; MARKOWITZ, Jonathan N.; REARDON, Robert J. Disentangling Grand Strategy: International Relations Theory and U.S. Grand Strategy, in Texas National Security Review: Volume 2, Issu 1 (November 2018).

BALBINO, Tomás. Cooperación Nuclear Argentino Brasileña 1985-2015: Un Caso de Cooperación Sur-Sur. Defensa Nacional n. 2, artículo 2, p. Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), p. 33-56, 2019.

BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon. Comparative Grand Strategy - A Framework and Cases. Oxford: Oxford University Press, 2019.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. Brasil-Estados Unidos [recurso eletrônico]: a rivalidade emergente. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BARACUHY, Braz. The Art of Grand Strategy, Survival, 53:1, 147-152, 2011.

- BEACH, Derek. PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2013.
- BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. *Process Tracing. From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1982.
- BOM GOMES, Zimmer de Souza. O Papel do Presidente Figueiredo (1979-1985) nas Relações Brasil-Argentina in *Revista Relações Internacionais no Mundo Atual*, n. 20, v. 1, p. 96-122, 2015.
- BOURNE, Richard. *Getúlio Vargas: A esfinge dos pampas*. São Paulo: Geração Editorial, 2012.
- BURNS, Bradford. *A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC, 2003.
- BRANDS, Hal. *What good is grand strategy? Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. 1. New York: Cornell University Press, 2014.
- BRASIL. Biblioteca da Presidência da República. 11 de junho de 1940 - No limar de uma nova era - discurso pronunciado a bordo do encouraçado Minas Gerais, capitânea da esquadra nacional.
- _____. *Presidente (1995 - 2003). Discursos selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BREMMER, Ian; ROUBINI, Nouriel. A G-Zero World: The New Economic Club Will Produce Conflict, Not Cooperation. *Foreign Affairs*. Vol. 90, No. 2, March/April 2011.
- BRITANNICA, The Editors of Encyclopaedia. "Red Army". *Encyclopedia Britannica*, 21 May. 2020, <https://www.britannica.com/topic/Red-Army>. Accessed 6 February 2021.
- CANDEAS, Alessandro. *A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro”*. FUNAG, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.
- CARNEIRO, Teresa Dias. Octávio Augusto Dias Carneiro: um pioneiro da diplomacia econômica. Brasília: FUNAG, 2005, pp. 24-25.

CASTRO, Fábio de; KOONINGS, Kees; WIESEBRON, Marianne. Brazil under the Workers' Party: Continuity and Change from Lula to Dilma. New York: Palgrave Macmillan, 2014.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo, A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação, p. 290 in CONTEXTO INTERNACIONAL Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007.

CORSI, Francisco Luiz. Nacionalismo e política econômica: uma análise comparativa de Vargas e Perón. VII Congresso Brasileiro de História Econômica, Aracaju:UFS e Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2007 v. 1, pp. 16, 19.

COUTO, Ronaldo Costa. Juscelino Kubitschek. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

CROMPTON, Samuel Willard. Sputnik/Explorer 1: the race to conquer space. Milestones in American history. New York: Chelsea House, 2007.

CLAUSEWITZ, Carl von. Vom Kriege. Bonn: Dümmler Verlag, 1991.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora UnB, 2011.

CERQUEIRA, Luiz Fernando; MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; REIGOTO, Luhan Martins. Aspectos cambiais do Governo Dutra (1946-1951), p.3 in Textos Para Discussão. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2019.

COOLEY, Alexander. Whose Rules, Whose Sphere? Russian Governance and Influence in Post-Soviet States. Carnegie Endowment for International Peace. Task Force White Paper. Jun. 30, 2017.

COX, Robert. Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En J. Vasquez, Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos. Barcelona: Limusa, 1994.

DANESE, Sérgio. Diplomacia presidencial: história e crítica. Brasília, FUNAG, 2017.

DANTAS, San Tiago. Política externa independente. Brasília, FUNAG, 2011.

DARBY, JEAN. Dwight D. Eisenhower. Minneapolis: Lerner Publications Company, 2004.

DECONDE, Alexander. Encyclopedia of American Foreign Policy. New York: Charles Scribner's Sons, 2002.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves; FERREIRA, Jorge. "O tempo do regime autoritário [recurso eletrônico]: ditadura militar e redemocratização Quarta República (1964-1985). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

DESMAELE, Linde; FOULON, Michiel; KITCHEN, Nicholas; MEIBAUER, Gustav; ONEA, Tudor; STERLING-FOLKER, Jennifer, REICHWEIN, Alexander. Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End. *International Studies Review*, doi: 10.1093/isr/viaa018, 2020.

DOLE, Bob. 3-Strikes Test for The WTO in The Washington Post. May 8, 2000.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. *História das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

DOYLE, M. *Ways of War and Peace. Realism, Liberalism and Socialism*, NewYork / London: W.W. Norton & Company, 1997

ESCUDE, Carlos. Realism in the Periphery. En Domínguez, J. y A. Covarrubias. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2014.

FARBER, Samuel. *The Origins of the Cuban Revolution reconsidered*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2006.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

_____. *O pensamento nacionalista autoritário (1920-1940)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

FICO, Carlos. *História do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

FONSECA JR, Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOULON, Michiel. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review* (2015) 17, 635–661.

FREEDMAN, Lawrence. *Strategy – A History*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FUKUYAMA, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York, Free Press, 1992.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2018.

GADDIS, John Lewis. *George F. Kennan: an American Life*. New York: The Penguin Press, 2011.

_____, John Lewis. *On Grand Strategy*. New York: Penguin Press, 2018.

_____. *The Cold War: a New History*. New York: The Penguin Press, 2005.

_____. *What's grand strategy*. Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture. Duke University, February 26, 2009.

- GARDINI, Gian Luca. "Brazil: What Rise of What Power?", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 35, No. 1, 2016.
- GIAMBIAGI, Fabio. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GOMES, Ângela Maria de Castro. *O Brasil republicano*, v. 10: sociedade e política (1930-1964). *História Geral da civilização brasileira*; t.3; v.10. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- HARDING, Robert C. *The History of Panama*. Westport: Greenwood Press, 2006.
- HIRST, Monica. *A Política Externa do Segundo Governo Vargas in ALBUQUERQUE, José Guilhaon. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, pp 4 volumes 2a ed Rio de Janeiro Lumen Juris, 2009.
- _____. *As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional (evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI)*. Porto Alegre: Tese de doutorado em Estudos Estratégicos. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.
- HOBBSBAWM, Eric J. *Age of Extremes. The Short Twentieth Century: 1914-1991*. London: Abacus, 1995.
- HOWARD, Michael. *Grand Strategy in the Twentieth Century*, in *Defence Studies*, 1:1, 1-10, 2010.
- HUNTINGTON, Samuel. *The Lonely Superpower*. *Foreign Affairs*. Vol. 78, No. 2, March/April, 1999.
- IKENBERRY, John. *The end of liberal international order?* In *International Affairs*, Volume 94, Issue 1, January 2018, pp. 7–23.
- JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013
- KENNAN, George F. *The long telegram*. Answer to Dept's 284, Feb. 3, Moscow, February 22, 1946.
- KENNEDY, Paul M. *Grand Strategies in War and Peace*, Yale University Press, 1991.
- _____. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- KHRUSHCHEV, Nikita. *Memoirs of Nikita Khrushchev. Volume 2: Reformer (1945-1964)*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 2006.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 1994.
- KRÜGER, Arnd; RIORDAN, James. *The International Politics of Sport in the Twentieth Century*. London: Taylor & Francis Group, 2004.

- LAFER, Celso. A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LAROSA, Michael J., MEJÍA, Germán R. A Concise Contemporary History. Maryland: Rowman & Littlefield, 2017.
- LAŠAS, Ainius. European Union and NATO Expansion. Central and Eastern Europe. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LECHINI, Gladys. Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007.
- LEME, Rafael Souza Campos de Moraes. Absurdos e milagres : um estudo sobre a política externa do Lusotropicalismo (1930-1960). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LEE, Bong. The Unfinished War: Korea. New York: Algora Publishing, 2003.
- LIEVESLEY, Geraldine. The Cuban Revolution: past, present and future. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- LIMA, Maria Regina Soares de; MILANI, Carlos R. S; PINHEIRO, Leticia Pinheiro. Brazil's Foreign Policy and the 'Graduation Dilemma'', en International Affairs, Vol. 93, No. 3, 2017.
- LOBELL, Steven; TALIAFERRO, Jeffrey; RIPSMAN, Norrin. Introduction: Neoclassical realism, the state, and foreign policy. En S. Lobell et al, (eds). Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy, 2009.
- MAHBUBANI, Kishore. A Rudderless World. The New York Times. Aug. 18, 2011.
- MARANHÃO, Ricardo. O Governo Juscelino Kubitschek. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- MEARSHEIMER, John. The Tragedy of Great Power Politics. New York : W.W.Norton & Company, 2001.
- MEIBAUER, Gustav. Interests, ideas, and the study of state behaviour in neoclassical realism. Review of International Studies (2020), 46:1,20–36.
- MEJÍA, Germán R, LAROSA, Michael J. Colombia: a concise contemporary history. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2012, p. 200.
- MILANI, Carlos R. S; NERY, Tiago. Pivotal Powers – Brazil, in BALZACQ, Thierry; DOMBROWSK, Peter; REICH, Simon. Comparative Grand Strategy. A Framework and Cases. Oxford University Press, 2019.

MOLLOY, Ivan. Rolling back revolution: the emergence of low intensity conflict. Sidmouth: Pluto Press, 2001.

MONTEIRO, Góes. Verbete Góes Monteiro. In: Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro, CPDOC/FGV

MORGENTHAU, Hans. La política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. Relações exteriores do Brasil: 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial. Brasília: FUNAG, 2012.

NAPOLITANO, Marcos. História do Regime Militar Brasileiro. São Paulo: Contexto, 2014.

NERY, Tiago. "Brazilian foreign policy, the coalitions of power and UNASUR: rise and deconstruction of South America as a geopolitical bloc/A política externa brasileira, as coalizoes de poder e a Unasul: ascensao e desconstrucao da America do Sul como bloco geopolitico." Mural Internacional, vol. 8, no. 2, 2017, p. 250+.

NETO, Lira. Castello: A marcha para a ditadura. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

PATHAK, Sriparna. The "Peace" in China's Peaceful Rise. E- International Relations. Oct. 15, 2015.

PEACE, William. Columbia University and the Mundial Upheaval Society: a Study in Academic Networking, in Anthropology at the Dawn of the Cold War. London: Pluto Press, 2008.

PÉREZ-STABLE, Marifeli. The Cuban revolution: origins, course, and legacy. New York: Oxford University Press, 1999.

PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964). História Geral da civilização brasileira; t.3; v.11. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

POSEN, Barry. Command of the Commons. The Military Foundaton of U.S. Hegemony, in International Security, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5–46.

QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. Foreign Affairs. October 1961.

RAMPINELLI, Waldir José. A política internacional de JK e suas relações perigosas com o colonialismo português. *Revista Esboços / Universidade Federal de Santa Catarina*. V. 15. N. 20. (2008),

REIS, Daniel Aarão. *Modernização, ditadura e democracia: 1964-2010*, volume 5. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015

RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil. 1750-2016*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RITTER, Karl. Verbete Karl Ritter. In: *Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro*, CPDOC/FGV.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964)*. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2020.

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, Oct., 1998, Vol. 51, No. 1 (Oct., 1998).

ROTHERMUND, Dietmar. *The Routledge Companion to Decolonization*. New York: Routledge, 2006.

SADER, Emir. *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo, 2013.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte, MG: FinoTraço, 2012.

SCHAT-EPPERS, Nicolai. *Strategy or No Strategy: Explaining the Abstence of a Danish National Security Strategy*. A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Military Art and Science, Conflict, Security, and Development. Fort Leavenworth, Kansas, 2013.

SCHRECKER, Ellen. *American Inquisition: The Era of McCarthyism*. Maryland, Recorded Books, 2004.

SCHOLZ, Vera; SIMISTER, Nigel. *Process Tracing in M&E Training & Consultancy*, INTRAC, 2017.

SIDDIQI, Asif A. *Challenge to Apollo: The Soviet Union and The Space Race. 1945-1974*. Washington: NASA History Division, 2000,

SILOVE, Nina, *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*, *Security Studies*, 27:1, 27-57, 2018.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Política externa do governo Castello Branco (1964-1967) para o continente americano in *Revista Relações Internacionais do Mundo Atual*, v.1, n. 13 (2012).

_____. Política externa e geo-política no governo Castello Branco. Associação Nacional de História (ANPUH). XXV Simpósio Nacional de História. Fortaleza, 2009, p.2

STUECK, William Whitney. *The Korean war: an international history*. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

THE ECONOMIST. Brazil takes off. Leader. Publicado em 12/11/2009.

_____. The Economist Explains. What is the Monroe Doctrine? Feb 12th, 2019.

The New York Times. Obama Writes to Brazil's Leader About Iran. Nov. 24, 2009.

TOKATLIAN, Juan. RUSSELL, Roberto, J. G. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* n.104, p. 157-180, 2013.

TRENIN, Dmitri. *Russia*. Medford: Polity Press, 2019.

VARGAS, João Augusto Costa. Um mundo que também é nosso: o pensamento e a trajetória diplomática de Araujo Castro. Brasília: FUNAG, 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. A projeção internacional do Brasil: 1930-2012 (versão eletrônica]: Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013.

WALT, Stephen. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.

WALTZ, Kenneth, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press, 1959.

_____. *Theory of International politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World*. New York: Norton & Company, 2008.

Fuentes Primarias

Arquivo Histórico do Itamaraty. Telegrama 7588 de la Embajada de Brasil en Washington en 9-16/11/1948.

_____. Telegrama 5840 de la Embajada de Brasil en Washington en 13-14/3/1948.

_____. Telegrama 5765 de la Embajada de Brasil en Washington en 9/12/48.

_____. Telegrama 892 de la Embajada de Brasil en Washington en 8/3/1950.

_____. Telegrama 5499 de la Embajada de Brasil en Washington en 6-7/12/1950.

_____. Telegrama 3183 de la Embajada de Brasil en Washington en 27/1950.

_____. Telegrama 3198 de la Embajada de Brasil en Washington en 28/7/1950.

_____. Telegrama 3200 de la Embajada de Brasil en Washington en 28-29/7/1950.

_____. Telegrama 30/900.1(00) de la Embajada de Brasil en Washington en 6/1/1960.

_____. Telegrama 53/920(22)(20) de la Embajada de Brasil en Washington en 11/1/1960.

_____. Telegrama 64/652(24h) de la Embajada de Brasil en Washington en 13/1/1960.

_____. Telegrama 144/920(22)(20) de la Embajada de Brasil en Washington en 5/2/1960.

_____. Telegrama 145/920(42)(22) de la Embajada de Brasil en Washington en 5/2/1960.

_____. Telegrama 5809 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 22-23/5/1963.

_____. Telegrama 5858 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 24/5/1963.

_____. Telegrama 6324 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 6/6/1963.

_____. Telegrama 6325 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 6/6/1963.

_____. Telegrama 6394 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 7/6/1963.

_____. Telegrama 6696 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 15-16/7/1963.

_____. Telegrama 3798 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 3/4/1964.

_____. Telegrama 3800 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 3/4/1964.

_____. Telegrama 4282 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 14/4/1964.

_____. Telegrama 4549 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 17-18/4/1964.

_____. Telegrama 4557 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 18-20/4/1964.

_____. Telegrama 4671 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 20/4/1964.

_____. Telegrama 4744 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 22/4/1964.

_____. Telegrama 5109 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 29/4/1964.

_____. Telegrama 5144 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 29/4/1964.

_____. Telegrama 5146 de la Delegación de Brasil ante las Naciones Unidas en 29/4/1964.

_____. Telegrama 485 de la Embajada de Brasil en Moscú en 27/10/1972.

_____. Telegrama 486 de la Embajada de Brasil en Moscú en 30/10/1972.

_____. Telegrama 520 de la Embajada de Brasil en Moscú en 20/11/1972.

_____. Telegrama 529 de la Embajada de Brasil en Moscú en 30/11/1972.

_____. Telegrama 551 de la Embajada de Brasil en Moscú en 16/12/1972.

_____. Telegrama 553 de la Embajada de Brasil en Moscú en 16/12/1972.

_____. Telegrama 562 de la Embajada de Brasil en Moscú en 29/12/1972.

_____. Telegrama 95 de la Embajada de Brasil en Washington en 15/1/1974.

_____. Telegrama 1081 de la Embajada de Brasil en Washington en 25/1/1976

_____. Telegrama 49 de la Embajada de Brasil en Washington en 11/1/1978.

_____. Telegrama 12 de la Embajada de Brasil en Washington en 20/1/1989.

_____. Telegrama Fa 00144-00044 de la Embajada de Brasil en Washington en 17/3/1989.

_____. Telegrama 56 de la Embajada de Brasil en Washington en 4/4/1989.

_____. Telegrama FaR 0144-00072 de la Embajada de Brasil en Washington en 17/5/1989.

_____. Telegrama Fa 0-079 de la Embajada de Brasil en Washington en 26/5/1989.

_____. Telegrama 671 de la Embajada de Brasil en Washington en 21/8/1989.

Atomic Archive. J. Robert Oppenheimer: «I am become Death...» [Vídeo]. Atomic Archive. <https://www.atomicarchive.com/media/videos/oppenheimer.html>

Atlantic Charter. Yale Law School. Lillian Goldman Law Library. The Avalon Project. <https://avalon.law.yale.edu/wwii/atlantic.asp>

BBC News. Japan unveils 'largest warship' since World War II. August. 6, 2013. <https://www.bbc.com/news/world-asia-23594519>

Carta Testamento – Getúlio Vargas. Câmara dos Deputados da República Federativa do Brasil. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>

CNN. Turkey rejects U.S. troops proposal. Mar. 02, 2003. <https://edition.cnn.com/2003/WORLD/meast/03/01/sprj.irq.main/>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Declaration of the Four Nations on General Security (1943). The Royal Institute of International Affairs. United Nations Documents 1941-1945. https://archive.org/stream/unitednationsdoc031889mbp/unitednationsdoc031889mbp_djvu.txt

Despacho Telegráfico 352 de 11/9/1957. DPo/1/602. Soares a Aranha.

European Union. European Parliament. Fact Sheets on the European Union. Supranational decision-making procedures. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/8/supranational-decision-making-procedures>

Folha de São Paulo. 50 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. José Grigori leva prêmio da ONU. São Paulo, sexta, 11 de dezembro de 1998. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc11129807.htm>

Naciones Unidas. CNUMAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Información general.

<https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>
 North Atlantic Treaty Organization. Collective defence – Article 5.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm
 O Estado de São Paulo. Economia. Lafer diz que Brasil não renunciará ao Mercosul pela Alca. 30 de abril de 2002.
<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,lafer-diz-que-brasil-nao-renunciara-ao-mercosul-pela-alca,20020430p29167>
 Partido Comunista Brasileiro. As diferenças entre PCB e PC do B. 16 de março de 2009.
 Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1957. Ministério das Relações Exteriores, 1957.
 Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1958. Ministério das Relações Exteriores, 1958.
 Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1959. Ministério das Relações Exteriores, 1959.
 Relatório do Ministério das Relações Exteriores – 1960. Ministério das Relações Exteriores, 1960.
 Senado Federal do Brasil. Legislação Histórica. Atos Institucionais.
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/atos-institucionais>
 SILVA, Alberto da Costa e. Entrevista disponible en YouTube. Título: IPRI - Relações Internacionais em Pauta - Entrevista com o Embaixador Alberto da Costa e Silva.
 The National World War Two Museum – New Orleans. Us Military by the Numbers.
<https://www.nationalww2museum.org/students-teachers/student-resources/research-starters/research-starters-us-military-numbers>
 The long telegram. Answer to Dept's 284, Feb. 3, Moscow, February 22, 1946. Harry S. Truman Presidential Library & Museum.
<https://www.trumanlibrary.gov/library/research-files/telegram-george-kennan-james-byrnes-long-telegram?documentid=NA&pagenumber=6>
 United Nations. Security Council. Iraq: Joint declaration by the Russian Federation, Germany and France (S/2003/164). Feb. 10, 2003. <https://reliefweb.int/report/iraq/iraq-joint-declaration-russian-federation-germany-and-france-s2003164>
 United Nations. Security Council. Resolution 1441 (2002). Adopted by the Security Council at its 4644th meeting, on 8 November 2002.
<https://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>